

LES
FINANCES COMMUNALES
PENDANT LA GUERRE
EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Politique et Economique)

Présentée et soutenue le Jeudi 28 Mai 1925

PAR

Pierre COUTY

Rédacteur principal au Ministère de l'Intérieur

JURY :

PRÉSIDENT : M. JEZE,

SUFFRAGANTS : MM. LESCURE, Professeur.

OUALID, Agrégé.

LES PRESSES UNIVERSITAIRES

49, boulevard Saint-Michel

PARIS

—
1925



Digitized by the Internet Archive
in 2026

A ma femme.

A mes filles.

*A mon père, A ma mère,
A mes frères.*

A la mémoire de mes grands-parents.

*A ma belle-mère
et mon beau-père
le Docteur Gombaudo
Médecin en Chef de 1^{re} Classe de la Marine
Officier de la Légion d'honneur.*

A tous les miens.

*A mon Président de Thèse,
Monsieur le Professeur Jèze.*

*A Monsieur Labussière,
Conseiller d'Etat,
Directeur de l'Administration Départementale
et Communale
au Ministère de l'Intérieur,
Officier de la Légion d'Honneur.*

*A Monsieur Chiappe,
Directeur de la Sûreté générale
au Ministère de l'Intérieur,
Officier de la Légion d'Honneur.*

*A mon Chef.
A mes Amis et Collègues
du Ministère de l'Intérieur.*

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES
FINANCES COMMUNALES
PENDANT LA GUERRE
EN FRANCE



THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Politique et Economique)

Présentée et soutenue le Jeudi 28 Mai 1925

PAR

Pierre COUTY

Rédacteur principal au Ministère de l'Intérieur

JURY :

PRÉSIDENT : M. JEZE,

SUFFRAGANTS : MM. LESCURE, Professeur.

QUALID, Agrégé.

LES PRESSES UNIVERSITAIRES

49, boulevard Saint-Michel

PARIS

—
1925

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



BIBLIOGRAPHIE

Situation financière des communes en 1914.

— — — en 1920.

Discours prononcé à la Tribune du Sénat par M. DAUSSET, sénateur, le 16 juin 1922.

Rapport présenté par MM. SELLIER et BOUILLOUX-LAFONT à la Commission interministérielle de réorganisation des finances départementales et communales (1920).

Rapport d'ensemble de l'Inspection Générale des Services administratifs du Ministère de l'Intérieur pour l'année 1923.

Rapport général de la Cour des Comptes sur l'exercice 1921.

— — — 1922.

— — — 1923.

Deuxième rapport annuel de la *Commission for Relief in Belgium* (1^{er} janvier 1917).

Rapport Dron-Labbé sur les opérations de ravitaillement, présenté le 6 janvier 1922 au Ministre des Finances.

Avis n° 6.121 présenté le 7 juin 1923 par M. BOKANOWSKI, député, au nom de la Commission des Finances, sur le projet de loi tendant à fixer les conditions dans lesquelles seront apurés les comptes de la période de guerre.

Arthur GIRAULT. — *L'Impôt sur le revenu*.

René GINISTY. — *Les Finances communales et le projet d'impôt sur le revenu*. Thèse pour le Doctorat. Paris, 1911.

Comptes rendus des travaux des 13^e, 14^e et 15^e Congrès des Maires de France (1922, 1923, 1924).

A. IMBERT et A. MOSSÉ. — *Quelques observations sur la réforme administrative*. Melun (Imprimerie administrative), 1921.

R. BONNARD. — *Les finances communales et la réforme des impôts locaux*, dans la Revue de Sc. et de Lég. financières, 1921, p. 175 et s.

R. BONNARD. — *La réforme des impôts locaux*, dans la Revue de Sc. et de Lég. financières, 1924, p. 425 et s.

Circulaires et Instructions du Ministère de l'Intérieur.

Sans autres indications, ces documents émanent du 2^e Bureau (Finances communales) de la Direction de l'Administration départementale et communale.

INTRODUCTION

Pas plus que les finances de l'Etat et que celles de tant de particuliers, les finances des communes n'ont été épargnées par la guerre. Le profond bouleversement apporté par la longue tourmente dans l'ordre économique n'a pas manqué de se traduire dans le « *modus vivendi* » des plus grandes villes comme des plus humbles bourgades par des répercussions dont il nous a paru qu'il pouvait y avoir quelque intérêt à étudier la nature et l'étendue.

Pour être scrupuleusement exacte et complète, une telle étude eût nécessité une abondante documentation statistique se rapportant aux multiples aspects de la situation financière des communes de France avant, pendant et après la guerre et permettant ainsi, grâce à la comparaison des nombreux éléments recueillis, de suivre pas à pas les transformations apportées par la guerre dans cette situation, et de dresser au besoin des « graphiques » intéressant plus particulièrement telle recette ou telle dépense déterminée.

Différentes raisons ne nous ont malheureusement pas permis de disposer d'une semblable documentation.

Tout d'abord, il a été impossible, on le comprendra facilement, de recueillir des indications précises sur la situation de la plupart des communes envahies, évacuées ou détruites, où la vie administrative a été suspendue au cours des hostilités, quand elle n'a pas été définitivement arrêtée. De ce fait manquent donc un grand nombre d'éléments qui eussent été précisément parmi les plus intéressants.

Mais ce n'est pas seulement pour ces communes des régions occupées que les renseignements statistiques font défaut : on n'en possède pas davantage en ce qui concerne celles des autres départements, du moins pendant la guerre.

En effet, le seul document d'ensemble se rapportant à l'objet de cette étude, la « Situation financière des Communes » publiée par les soins du Ministère de l'Intérieur, n'a point paru de 1914 à 1922, non pas tant à cause du manque de personnel que pour la raison que nous venons d'indiquer : impossibilité de se renseigner sur l'état financier des communes envahies, d'abord du fait de l'invasion elle-même, puis ensuite, après l'armistice, en raison de la destruction de nombreuses archives communales ou de la non émission des rôles de contributions.

Ce n'est que tout récemment qu'a pu être reprise la publication de la « Situation Financière » dont le 38^e volume, se référant à la situation de 1920, vient de paraître seulement en mai 1923 bien que datée de 1922.

Un tel retard peut paraître surprenant. Il est la conséquence indirecte d'une réforme capitale, d'ail-

leurs indispensable, apportée dans la composition même de cet ouvrage.

Jusqu'en 1914, la « Situation Financière » était établie d'après les *budgets primitifs* des communes, c'est-à-dire d'après les états prévisionnels, ne donnant qu'une idée tout à fait insuffisante et souvent inexacte (1) des ressources et des charges des localités, d'autant que les budgets additionnels ne cessaient de prendre une importance croissante et étaient presque arrivés à doubler les budgets primitifs.

C'est pour remédier aux nombreux inconvénients résultant de cette façon de procéder que le Ministère de l'Intérieur a décidé (2) d'asseoir désormais la situation financière, non plus sur les données hypothétiques et incomplètes des budgets, mais sur la base plus solide et plus large des comptes administratifs, en sorte que cet ouvrage, au lieu d'indiquer seulement, comme avant la guerre, une partie des opérations budgétaires prévues par les communes, présente aujourd'hui, en recettes et en dépenses, le tableau exact de toutes les opérations réellement effectuées par ces collectivités au cours de chaque exercice (3).

(1) Nous avons, en effet, relevé d'assez nombreuses erreurs dans les chiffres de la « Situation Financière » de 1914.

(2) Circulaire du 25 avril 1919.

(3) En conséquence de cette modification et du travail considérable nécessité par la vérification des renseignements fournis par les Préfectures et les Communes, il est vraisemblable que la « Situation Financière des Communes » cessera d'être un document annuel et ne paraîtra plus que tous les 2 ou 3 ans. C'est ainsi qu'en 1925 paraîtra la « Situation Financière » de 1923, établie d'après les comptes communaux

Sans doute, ainsi que nous venons de l'indiquer, cette modification se traduira par un léger retard dans la publication de la « Situation Financière », les comptes des communes n'étant guère dressés, à l'époque actuelle, avant les mois d'Août-Septembre qui suivent la clôture de l'exercice envisagé. C'est ainsi que la « Situation Financière » de l'exercice 1920, d'après les comptes produits vers la fin de l'année 1921, n'a pu être établie qu'au cours de l'année 1922 et n'a pu paraître qu'en 1923.

Mais le fait est d'une importance négligeable : l'avantage fort appréciable de posséder un document ayant une incontestable valeur intrinsèque, puisque conforme en tous points à la réalité, peut bien se payer de quelques mois d'attente.

Nous applaudissons donc à l'heureuse réforme, qui aurait dû être réalisée depuis longtemps, regrettant seulement qu'elle intervienne juste au moment où la publication de ce document est reprise après une interruption de plus de huit années, ce qui rend à peu près impossible tout rapprochement entre les deux fascicules de 1914 à 1922, dont la comparaison eût été déjà très difficile du fait de l'absence de « chaînons » intermédiaires.

Cette double conjoncture n'a pas été sans compliquer quelque peu notre tâche. Nous ne pouvions prétendre, certes, à tirer tous nos éléments de travail de la seule « Situation Financière ». Les statistiques les

arrêtés au 31 mars 1924. — Nous estimons que ce document regagnera largement en précision l'intérêt qu'il pourrait perdre en actualité.

plus complètes et les mieux établies eussent été impuissantes à nous fournir, sur bien des points, les données indispensables, les Communes ayant, au cours de la guerre, exercé leur activité en dehors de leurs attributions normales, en sorte que les manifestations financières de cette activité débordent le cadre des budgets et des comptes administratifs. C'est ainsi que la « Situation Financière » ne peut fournir aucun renseignement sur les comptes de ravitaillement, les avances de l'Etat aux Communes, les émissions de bons de monnaie, et, d'une façon générale, tous les services municipaux organisés à l'occasion de la guerre, et qui ont fait l'objet de « comptes hors budgets ».

Il nous a donc fallu, dans bien des cas, suppléer à l'insuffisance de documentation statistique et renoncer à citer des chiffres qu'il eût été naturel cependant de rencontrer dans cette étude ; celle-ci se trouve ainsi privée d'éléments de précision fort utiles et l'on peut se demander si dans ces conditions, elle ne perd pas une partie de son intérêt.

Nous avons jugé, cependant, que l'absence de quelques données numériques, pour regrettable qu'elle fût, n'était pas de nature à mettre obstacle à la tâche que nous nous sommes proposée, et que celle-ci valait encore la peine d'être entreprise.

C'est qu'en effet, à côté de la lutte gigantesque menée par les Armées de la République, on est trop tenté d'oublier le rôle, moins glorieux et moins bruyant sans doute, mais souvent ardu et toujours éminemment utile, joué à l'intérieur du pays par

les communes mobilisées. Rôle qui ne fut point sans risques, car cette bataille, en apparence plus pacifique, eut aussi ses morts et ses blessés : peu de morts, à la vérité, neuf seulement, à en croire « le dénombrement de la population » ; la vie d'une Commune française est faite d'éléments si subtils et si profonds qu'ils peuvent échapper aux atteintes d'une destruction matérielle. Mais, en revanche, que de blessures reçues !

Point d'organismes qui n'aient été touchés ! Tous y ont perdu le meilleur de leur sang, tous se sont vu arrêtés, pendant cinq ans, dans leur croissance et leur évolution et ce temps d'arrêt sera bien pénible à regagner ; ... d'autres encore, — les grands blessés — ont été irrémédiablement atteints dans leurs éléments essentiels et pleurent aujourd'hui la ruine de leur patrimoine matériel et artistique et l'ineffaçable deuil d'un odieux carnage !

Ce serait certes une vaine entreprise de vouloir mesurer la part qui revient aux Municipalités dans l'œuvre magnifique de la défense nationale.

Moins grande est notre ambition : nous nous sommes efforcés seulement d'examiner à l'aide de quels moyens financiers les communes ont pu faire face aux difficultés qui, de toutes parts et sur tous les terrains, surgirent devant elle — non seulement pendant les cinq années que durèrent les hostilités, *mais encore et peut-être surtout depuis 1919, car l'armistice, loin d'avoir mis fin à ces difficultés, eut au contraire pour conséquence d'ouvrir l'ère pénible des liquidations.*

Aussi estimons-nous que notre tâche n'aura pas été tout à fait inutile si elle peut seulement contribuer à donner une idée de l'effort merveilleux accompli par les Communes de France, au prix de quels sacrifices et de quels dévouements ignorés.

PREMIÈRE PARTIE

EXPOSÉ GÉNÉRAL ET COMPARÉ DE LA SITUATION FINANCIÈRE DES COMMUNES AVANT ET APRÈS LA GUERRE.

a) — *La situation financière d'avant-guerre.*

Avant d'aborder le sujet de cette étude, il n'est pas sans intérêt de rappeler assez brièvement quelle était en 1914 la situation financière des Communes.

Lorsque fut déclarée la guerre, ces collectivités se trouvaient, quant à un élément essentiel de leurs ressources, dotées d'une organisation qui appelait une réforme indispensable ; c'est qu'en effet les critiques soulevées depuis de longues années par le régime fiscal de l'Etat pouvaient aussi bien s'appliquer au système des impositions communales et départementales, lesquelles se modelant sur l'impôt d'Etat, en présentaient les défauts et les injustices ; de plus, les impositions locales n'avaient pas bénéficié des améliorations apportées à la contribution foncière des propriétés bâties qui avait été transformée en impôt de quotité par la loi du 8 août 1890.

Cependant, personne ne mettait en doute que le système des impositions locales fût trop étroitement

lié à celui des impôts d'Etat, pour qu'on pût songer à modifier le second, sans remanier également le premier. Dans l'esprit du législateur d'alors, les deux questions devaient d'ailleurs marcher de pair ; aussi le Gouvernement avait-il présenté à la Chambre des Députés, le 3 mars 1909, c'est-à-dire quelques jours avant le vote par cette Assemblée du projet portant création d'un impôt d'Etat sur les revenus, un projet de réforme des impositions locales. Ce dernier, déposé par M. Caillaux, rapporté par M. Malvy, le 17 mars 1910, repris le 7 juillet 1910 par la nouvelle législature, et rapporté par M. Renard, tendait à remplacer les impôts communaux et départementaux par des décimes joints aux impôts cédulaires sur les revenus et à l'impôt général sur le revenu. Il était près d'être adopté quand M. Klotz intervint pour obtenir l'ajournement de la discussion qui devait, à son avis, être précédée du débat sur le projet d'impôt sur le revenu.

Il en résulta que ce dernier projet put aboutir en 1914 à l'établissement d'un impôt de superposition portant sur l'ensemble du revenu et, en 1917, au remplacement des « quatre vieilles » (sauf toutefois les contributions foncières) par un impôt sur le revenu global et par des impôts cédulaires sur les différents revenus, tandis que le second projet, déposé deux années plus tard, et moins favorisé dans ses destinées parlementaires, ne réussit pas à voir le jour et tomba caduc à l'expiration de la législature.

Enfin, quelques mois avant la guerre, la question des centimes départementaux et communaux était de

nouveau posée à propos de la transformation de la contribution foncière des propriétés non bâties en impôt de quotité ; s'inspirant de ce qui avait été décidé en 1890, la loi du 29 mars 1914 aggrava encore les imperfections du régime financier des Communes en stipulant que pour cette contribution les centimes additionnels communaux seraient calculés désormais sur des principaux fictifs déterminés en appliquant à la matière imposable la même proportion que celle constatée en 1915 entre le principal et le montant des revenus. Ce maintien des principaux fictifs, dont le seul élément variable est constitué par le montant des revenus imposables déterminé d'après des indices extérieurs qui ne permettent pas de suivre les fluctuations de la matière imposable (1), ni d'atteindre proportionnellement les différentes sources de richesse, ne pouvait évidemment avoir pour but que de faire face, de façon très provisoire, à la situation créée aux Communes par suite du remaniement des impôts d'Etat. C'est cependant sur cette base périmée que les Communes devaient continuer au cours de la guerre, et continuent encore à l'heure actuelle, à percevoir une de leurs principales ressources.

Le produit des centimes communaux était prévu aux budgets primitifs de 1914 pour une somme totale

(1) Pour en donner une idée, il nous suffira d'indiquer que, tandis que dans le département de la Seine, le *principal réel* de l'impôt sur les propriétés foncières passait de 21.185.000 francs en 1891 à 103.000.000 en 1920, le *principal fictif* passait seulement de 18.300.000 à 26.800.000 (chiffres cités par M. Dausset au Sénat, le 16 juin 1922).

de 296.000.000 alors que le montant total des recettes des Communes pour la même année est évalué à 1.127 millions. Il est à remarquer, d'ailleurs, que l'importance prise dans les budgets des Communes par les centimes additionnels ne datait, en 1914, que de quelques années seulement. L'accroissement constaté dans cet élément de recettes n'est que la contre-partie des sacrifices plus lourds consentis par les Communes pour l'exécution de nombreux travaux d'utilité locale : alimentation des Communes en eau potable, établissement de réseaux de distribution d'énergie électrique, installation d'égouts, construction de groupes scolaires, de crèches, d'hôpitaux. Ce mouvement qui, avant la guerre, s'indiquait très nettement, dans les villes comme en de nombreux bourgs des campagnes, dans le sens d'une amélioration des conditions d'existence sociale, s'est traduit financièrement par de nombreux emprunts communaux, gagés sur des impositions extraordinaires, d'où l'augmentation du nombre des centimes constatée plus haut.

Une autre cause a aussi contribué à cette augmentation : c'est que les Communes préféraient avoir recours à des impositions de centimes additionnels, ressources plus élastiques, plus faciles à créer, et d'un rapport plus aisément évaluable pour faire face à l'augmentation croissante de leurs dépenses. Car, avant la guerre, (ainsi que l'a déclaré à la Tribune du Sénat M. Dausset) la progression considérable des dépenses des Communes et des Départements était un sujet d'actualité et cette progression avait nota-

blement réduit l'élasticité de leurs budgets ; nombreuses furent en effet les lois qui, vers cette époque, se traduisirent par des contingents communaux, à commencer par les lois d'assistance ; rappelons seulement celles du 15 juillet 1893 sur l'Assistance Médicale gratuite, du 14 juillet 1905 sur l'Assistance aux vieillards, infirmes et incurables, les lois de 1913 sur l'Assistance aux familles nombreuses et aux femmes en couches, la loi sur les Enfants assistés, la progression incessante des secours aux aliénés indigents, etc...

« A toutes ces charges, a remarqué M. Dausset, « l'Etat concourt sans doute pour une part, part « relativement bien faible ; en fait, le Département, « pour les services d'enfants assistés et des aliénés, « les Communes pour les autres formes d'assistance, « portent un poids beaucoup trop lourd. — Est-il « inutile de noter que les Communes et les Départe- « ments supportent tout le fardeau de l'organisa- « tion administrative de ces services ? »

C'est encore à la collaboration des Communes et des agents communaux que l'Etat s'adresse pour l'application des mesures de protection des enfants du premier âge, de la loi de 1902 sur la protection de la santé publique, de celle de 1910 sur les retraites ouvrières.

En résumé, d'une part, accroissement considérable des charges, d'autre part, recettes demeurant stationnaires, lorsqu'elles ne diminuent pas, telle était la situation des communes au point de vue financier.

b. — *Les Communes aux premiers jours
de la guerre.*

Il fut facile, dès les premiers jours de la guerre, de pressentir l'importance du rôle qui allait incomber aux Municipalités.

Qui n'a pas été témoin, à ce moment, de l'activité déployée par la plupart d'entre elles : transmission et exécution des nombreux ordres concernant la mobilisation, les réquisitions diverses, établissement et visa des passeports, réception et logement des réfugiés, concours apporté en maintes circonstances aux initiatives privées pour l'installation des ambulances, l'organisation d'équipes de volontaires pour achever les travaux de la moisson laissés en suspens, etc... Nous ne parlons pas des incessantes demandes de renseignements auxquelles il faut répondre, car c'est à la Mairie que viennent s'adresser toutes les perplexités, toutes les inquiétudes, tous les désarrois.

Les transports et les voyages sont devenus difficiles, la collectivité locale éprouve davantage le sentiment de son isolement et un instinct de solidarité la pousse à se resserrer autour de la Maison Commune qui devient « le centre », le foyer auquel la population tout entière à recours. C'est la Mairie, en effet, qui reçoit de la Préfecture, c'est-à-dire de Paris, les communiqués, les ordres, les nouvelles officielles. Et, du jour au lendemain, elle voit croître son importance morale, en même temps que la com-

plexité de la tâche infiniment délicate qui lui incombe : cependant qu'il faut, dans la plupart des cas, improviser une réorganisation des services municipaux, privés, par la mobilisation, des employés, parfois de l'unique secrétaire de Mairie, qui en connaissent le fonctionnement.

Loin de se ralentir, à mesure que les mois s'écoulent, ce rôle ne fait que se développer, se multiplier, se compliquer, débordant de beaucoup le cadre des compétences et des attributions administratives normales. Mais laissons encore la parole à M. Dausset, qui, dans un remarquable discours, très méthodique et très documenté, prononcé à la tribune du Sénat le 29 juin 1920, à propos de la réforme des finances départementales et communales, traçait un éloquent tableau de cette activité des Communes : « Secours
« de chômage, distribution de cartes d'alimentation,
« de cartes de charbon, certificats de toutes sortes,
« attestations, allocations militaires, réquisitions, statistiques, sursis agricoles, c'est la Mairie, c'est
« l'employé municipal qui veille à tout, qui assure
« tout. L'Etat décide, statue, ordonne, la Mairie
« exécute ; elle reçoit les réfugiés, les permissionnaires, les secourt, les installe, pourvoit au ravitaillement, procède aux distributions, maintient l'ordre, soutient le moral ».

« Du premier au dernier jour de la guerre, le
« pouvoir central a imposé aux magistrats municipaux un rôle qui dépassait singulièrement le
« champ d'action ordinaire des autorités locales. Les
« Maires assument une tâche écrasante, dont nous

« ne saurions trop nous souvenir. Ils sont devenus
« les principaux, sinon les uniques agents d'exécution de ces lois, de ces décrets, de ces arrêtés ministériels innombrables qui se succédaient sans trêve
« pour régler le maintien de l'ordre, ou pour les besoins essentiels de la population ».

« Tel le Gouverneur d'une ville assiégée, chacun d'eux, dans sa commune, durant quatre années et plus a exercé des attributions pour ainsi dire illimitées, s'étendant non seulement à la vie collective de la cité, mais à cent détails de l'existence individuelle de ses citoyens. Toutes ces attributions imposées aux Maires, en tant qu'agents du pouvoir central, finissent, dans les petites Communes, par être beaucoup plus lourdes que celles qu'ils possèdent en tant qu'administrateurs de la collectivité locale ».

Naturellement aussi, ces attributions nouvelles se traduisent presque toutes par un supplément de charges pour le budget des Communes, soit directement, lorsque celles-ci doivent faire face à une partie de la dépense, soit indirectement lorsqu'aucune quote-part ne leur est réclamée, mais que néanmoins la collaboration des agents communaux est indispensable au fonctionnement des nouveaux services, ce qui se produit, en fait, dans la plupart des cas.

Nous allons examiner quelles sont ces charges et dans quelle proportion ont augmenté de 1914 à 1919 les différentes dépenses des Communes; nous verrons ensuite à l'aide de quelles ressources les Municipalités ont pu y satisfaire. Nous n'envisagerons, dans

cette première étude d'ensemble que l'aspect général de la question, sans nous préoccuper de la situation particulière des Communes directement atteintes par les événements de guerre, celles-ci devant faire l'objet d'une étude spéciale.

CHAPITRE PREMIER

COMPARAISON ENTRE LES DÉPENSES COMMUNALES D'AVANT ET D'APRÈS GUERRE.

Nous avons dit qu'il était assez difficile, sinon impossible, de rapprocher les résultats de la « Situation Financière des Communes », pour 1914, de ceux présentés par la « Situation » de 1920. Essayons, en effet, de nous livrer à cette comparaison, en ce qui concerne les dépenses totales des Communes.

La statistique de 1914 indique, comme montant des *dépenses ordinaires* prévues aux *budgets primitifs* de toutes les communes de France, le chiffre total de 1.093.824.725 francs.

D'après celle de 1920, le total des dépenses, *tant ordinaires qu'extraordinaires* figurant aux comptes arrêtés au 31 mars 1921 est de 6.804.916.109 francs, non compris les restes à payer, qui s'élèvent à 2.180.750.396 francs.

Il ne faut évidemment pas oublier, comme nous l'avons montré plus haut, que ce dernier chiffre

comprend *toutes les dépenses* de l'exercice, ordinaires, extraordinaires et supplémentaires, en sorte que les seules dépenses ordinaires doivent, très approximativement, être comptées pour une somme de moitié inférieure. Il faut surtout tenir compte du fait que les résultats de la « Situation Financière des Communes » sont considérablement influencés par les données se rapportant à la Ville de Paris. C'est ainsi que dans le chiffre sus-indiqué de 6.804.916.109 francs, celle-ci est comprise pour 4.452.949.704 francs, soit près du double de la dépense totale des autres Communes de France, et plus de dix fois le montant des dépenses ordinaires prévues au budget primitif de cette même Ville pour 1914 (431.751.041 francs).

On aperçoit ici le danger qu'il y aurait à tirer de trop hâtives déductions des renseignements spéculatifs fournis par de semblables documents. Les éléments en jeu sont, en vérité, d'ordres de grandeur trop différents pour que, sous peine d'inexactitude, on puisse se dispenser, en présence d'un chiffre global quelconque, de réserver de suite la part du lion...

Il n'en reste pas moins vrai que les dépenses des Communes se sont sensiblement accrues de 1914 à 1920. Dans quelle proportion ?

Il semble bien qu'en fait ces dépenses aient *pour le moins doublé* en 1920 ; c'est ainsi qu'elle passent, à Cherbourg, de 1.500.000 francs à 2.900.000 francs ; à Grenoble, de 5.800.000 à 10.700.000 ; à Cahors, de 482.000 à 800.000. Encore, peut-on dire que ce sont là des cités privilégiées : dans la plupart des Com-

munes et principalement dans les très grandes villes, l'augmentation accusée est sensiblement plus forte.

Il faut noter, d'autre part, que toutes les dépenses sont loin d'avoir subi la même hausse. Le coefficient du double n'est, à tout prendre, qu'une « résultante » et si l'on examine les différentes catégories de dépenses, on peut constater que certaines d'entre elles le dépassent sensiblement tandis que d'autres restent à peu près stationnaires.

Les crédits budgétaires qui accusent l'accroissement le plus marqué sont certainement ceux relatifs aux traitements et salaires du personnel communal, conséquence de la hausse générale du coût de la vie.

Ces crédits passent en moyenne du simple au triple, à Nantes, par exemple, de 1.100.000 à 3.000.000 ; à Toulon, 630.000 à 2.600.000 ; à Marseille, de 6.800.000 à 19.400.000.

Cette augmentation peut s'analyser de la façon suivante : Tout d'abord, les villes, ainsi que nous l'avons vu plus haut, ont dû, pour assurer le fonctionnement des services municipaux, dégarnis par la mobilisation de nombreux employés, faire appel à au même taux que les employés mobilisés, tandis que ces derniers continuaient, dans la majorité des cas, à percevoir leur traitement ou leur demi-traitement, à l'exemple de ce qui avait été décidé pour les fonctionnaires de l'Etat.

Ce personnel de guerre, il a fallu le multiplier pour faire face à toutes les nouvelles attributions exigées des mairies, en relever les traitements, à

mesure que s'accroissait le coût de l'existence, et aussi lui accorder les indemnités qui étaient attribuées aux agents de l'Etat, soit par suite de la vie chère, soit en raison de leurs charges de famille. L'augmentation de 300 pour 100 ainsi constatée n'a donc rien de surprenant. Elle est d'ailleurs générale, du moins pour les Communes un peu importantes, ainsi que l'exposait en 1920 M. Dausset : « Si certaines villes, utilisant des circonstances de fait, ont pu encore surseoir à augmenter, dans des proportions analogues, les salaires de leur personnel, il n'en est point qui n'envisagent cette mesure comme inéluctable et qui ne considèrent que leur budget péniblement élaboré pour 1920, sur des bases doubles de celles d'avant-guerre, ne soient encore insuffisant de 30 ou de 50 %. Et les difficultés croissantes des services municipaux rendent cette question de salaires particulièrement angoissante.

« Il n'y a pas bien longtemps, le salaire de base de l'employé supérieur était de 3.800 francs dans les villes de 30.000 à 40.000 âmes. Demain, dans les plus petites communes les plus petits fonctionnaires recevront au moins ce traitement. »

On conçoit combien cette question peut avoir d'importance pour les Communes. Sans même parler des grandes villes, où la répercussion est plus considérable, en raison du nombre d'employés de toutes sortes, bureaux de la Mairie, octrois, abattoirs, police, service des eaux, sapeurs-pompiers, etc... il n'est pas un village dont le budget ne soit grevé de façon inquiétante par suite de l'augmentation des

crédits nécessaires au traitement du secrétaire de mairie, du garde-champêtre, du receveur municipal, etc... Et ce ne sont pas seulement les rémunérations servies à ces employés réguliers de la commune, qui se sont trouvées accrues, le moindre appel à la main-d'œuvre auxiliaire se traduit par une dépense fort élevée, et beaucoup de communes modestes doivent se saigner aux quatre veines pour assurer, tant bien que mal, le nettoyage de la voie publique, l'enlèvement des boues et des immondices, le chauffage et le nettoyage des classes, qui deviennent bien souvent les articles les plus importants du budget.

D'ailleurs, on peut dire que si, d'une façon générale, cette augmentation a été plus sensible en apparence dans les grands centres, elle a été, en réalité, plus pénible à supporter pour les petites localités.

Il est, en effet, dans l'administration d'une commune, un minimum de frais généraux au-dessous duquel on ne peut descendre. Dans un petit bourg de 100 habitants, les frais d'un secrétariat de Mairie, même confié à un instituteur déjà appointé par ailleurs, ne peuvent aller en-dessous de 600 francs ; en y ajoutant le traitement du plus modeste des gardes-champêtres, on arrive facilement à 2.000 francs, soit 20 francs par habitant. Si la commune ne compte que 50 habitants (il y a en France 2.000 communes comptant moins de 100 habitants), elle aura cependant les mêmes frais, soit une quote-part double de la première. Mais dans une ville de 10.000 habitants, la dépense correspondante n'at-

teindra pas le 1/4 de cette somme par habitant bien que s'appliquant à un personnel plus nombreux. (1)

*
**

Il est une autre catégorie de dépenses communales qui accusent un accroissement aussi marqué : ce sont celles d'assistance. Nous venons de voir de quelle façon s'étaient multipliées, avant 1914, les interventions de l'Etat en aide aux aliénés, aux malades, aux vieillards, infirmes et incurables, aux enfants du premier âge, aux femmes en couches, interventions dont, à vrai dire, les départements faisaient les frais principaux, mais auxquelles cependant les communes étaient loin de rester étrangères. Les souffrances et les privations endurées pendant les cinq longues années de la guerre ne pouvaient manquer d'alourdir le fardeau déjà pesant supporté du fait des lois antérieures, d'autant que la hausse du coût de la vie devait se traduire ici par le relèvement des prix de journées dans les hôpitaux et par celui des allocations accordées aux assistés.

A titre d'exemple, l'examen des comptes administratifs départementaux et communaux du seul département de la Seine fait ressortir que les contingents pour les services d'assistance sont respectivement passés (2) : pour l'assistance aux vieillards, de 995.000

(1) Rapport présenté par MM. Sellier et Bouilloux-Lafont à la Commission Interministérielle de réorganisation des Finances Départementales et Communales. (1920).

(2) Comptes administratifs départementaux et communaux de la Seine. — Chiffres cités par M. Dausset au Sénat le 16 juin 1922.

en 1914, à 3 millions de francs en 1920 ; pour l'assistance aux femmes en couches, de 268.000 à 1.095.000, pour le traitement des malades dans les hôpitaux de Paris, de 1.900.000 à 6.400.000 (chiffre de 1921) ; pour le traitement des aliénés, de 1.080.000 à 3.900.000. Quant aux dépenses de la Ville de Paris, le tableau comparatif suivant en montrera l'accroissement entre 1914 et 1921.

	En 1914		En 1921		Pourcent. d'augmen- tation
Personnel	174.000.000	»	431.000.000	»	247 %
Assistance	51.786.173	58	178.521.660	96	245
Enseignement	41.879.538	99	67.239.749	53	61 (1)
Police	46.595.050	60	157.831.034	»	239
Travaux (voies publi- ques, carrières et promenades)	48.822.064	09	143.873.754	68	194
Service des eaux, ca- naux et égouts....	20.960.088	56	61.161.511	36	191
Habit. à bon marché.	818.750	»	4.482.245	37	448 (2)
Frais de perception des impôts et dép. d'Administration ..	52.213.538	»	168.532.781	03	222
Service de la Dette.	112.106.672	18	268.626.749	79	139

Aux raisons que nous avons déjà indiquées pour expliquer ces augmentations, il faut ajouter les charges nouvelles résultant de l'application des lois d'as-

(1) Ce relèvement n'atteint que 61 % parce que, depuis 1920, les traitements des instituteurs sont à la charge de l'Etat, sauf participation de la Ville de Paris.

(2) Ce pourcentage montre éloquemment quels sacrifices ont été consentis par Ville de Paris pour remédier à la crise

(Extrait d'une Note sur la situation budgétaire de la Ville de Paris figurant au dossier de l'emprunt de 1.800 millions).

sistance votées pendant la guerre : loi du 15 avril 1916, créant des dispensaires d'hygiène sociale et de préservation anti-tuberculeuse, et permettant de déclarer cette création obligatoire lorsque, pendant cinq années consécutives, le nombre des décès sur le territoire d'une commune dépasse la moyenne de la mortalité en France.

Loi du 2 décembre 1917, étendant le bénéfice de l'assistance aux femmes en couches à toutes les femmes privées de ressources suffisantes et par conséquent même à celles ne se livrant pas chez autrui à un travail salarié comme ouvrières, employées ou domestiques.

Loi du 7 septembre 1919, obligeant les communes à participer, dans la proportion prévue par la loi du 15 juillet 1893 sur l'Assistance médicale gratuite, aux dépenses d'hospitalisation des tuberculeux dans les sanatoria.

Plus récemment encore, loi du 30 avril 1921 (article 94) d'après laquelle les départements et les communes doivent participer pour le quart de la dépense au paiement de l'allocation supplémentaire de 15 francs attribuée par la loi du 24 octobre 1919 aux femmes en couches bénéficiaires de la loi du 17 juin 1913, et allaitant leurs enfants au sein.

D'autre part, à côté de ces services d'assistance, il est d'autres institutions, créées pendant la guerre, et auxquelles les communes se sont trouvées dans l'obligation morale de fournir des subventions parfois assez élevées, bien que n'étant pas tenues, de par la loi, de participer à leur fonctionnement.

Citons notamment les offices départementaux des pupilles de la Nation (loi du 27 juillet 1917 et décret du 15 novembre 1917) ; les offices agricoles régionaux ou départementaux (décret du 25 avril 1919), l'Office National des Mutilés et les Comités départementaux ou locaux des mutilés ou réformés (loi du 2 janvier 1918).

Un certain nombre de villes se sont en outre préoccupées de la constitution de fonds de chômage dans les conditions déterminées par les décrets des 24 novembre 1914 et 9 janvier 1915, et les circulaires du Ministère du Travail en dates des 10 septembre et 8 décembre 1914.

Enfin, depuis la cessation des hostilités, sont intervenues de nombreuses dispositions dont l'application s'est traduite pour les Communes par un accroissement de charges qui ne pourra être utilement apprécié que dans les résultats des comptes des exercices 1921, 1922 et suivants.

C'est d'abord la loi du 9 mars 1918, qui fait supporter aux Communes les frais d'administration des commissions arbitrales en matière de loyers. Il convient d'ajouter que la loi du 31 Mars 1922 a supprimé ces commissions.

C'est la loi du 14 mars 1919 qui impose à toutes les communes de la Seine, à toutes les communes de 10.000 habitants et au-dessus, à toutes les stations balnéaires et climatiques dont la population, quelle qu'en soit l'importance, augmente de 50 % à certaines époques de l'année, à toutes les agglomérations, quelle qu'en soit également l'importance, présentant

un caractère pittoresque, artistique ou historique, enfin à toutes les Communes de plus de 5.000 habitants dont la population a augmenté de plus de 10 % en 10 ans, l'établissement de plans d'extension et d'aménagement.

La loi du 25 juillet 1919, qui fait rentrer parmi les dépenses obligatoires des communes les frais de création et d'entretien des cours professionnels ou de perfectionnement pour les apprentis, les ouvriers, les employés du commerce et de l'industrie ; la loi du 28 octobre 1919, qui a relevé les traitements des Commissaires et agents de la police municipale et augmenté leurs indemnités de résidence, le tout aux frais des communes.

Les décrets des 13 octobre 1919, portant majoration temporaire des traitements alloués aux Receveurs spéciaux des Communes, 16 octobre 1920, attribuant les mêmes avantages aux percepteurs-receveurs, et 17 octobre 1921, fixant à 80 % du traitement communal le maximum de la majoration temporaire de traitement pouvant être allouée aux Percepteurs-Receveurs.

Citons encore la loi du 31 octobre 1919, qui invite les Communes à acquérir des terrains et des domaines ruraux, à les lotir et à les revendre, en vue de faciliter l'accession à la petite propriété des travailleurs et des familles peu fortunées.

Enfin, les nombreuses lois intervenues dans le cours de ces dernières années et qui sont relatives aux habitations à bon marché.

Rappelons que ces lois ont été récemment codifiées par celle du 5 décembre 1922.

La liste ne s'arrêtera vraisemblablement pas là, car il est à prévoir que, de plus en plus, la participation financière des Communes sera requise même pour des dépenses n'ayant qu'un intérêt communal très secondaire.

CHAPITRE II

COMPARAISON ENTRE LES RECETTES COMMUNALES D'AVANT ET D'APRÈS GUERRE.

Ainsi, d'une façon générale, on peut constater dans l'ensemble des dépenses des Communes, de 1914 à 1920, une augmentation qui, en moyenne, va du simple au triple ou au quadruple.

Il est intéressant de mettre en parallèle la proportion accusée par l'accroissement global des recettes.

L'examen des documents publiés par le Ministère de l'Intérieur fait apparaître les chiffres suivants :

Recettes ordinaires de 1914 : 1.127.641.290 frs, (sur lesquels 431.751.041 frs pour Paris). (D'après les budgets primitifs de 1913).

Recettes ordinaires et extraordinaires de 1920 : 7.357.692.553 (dont 4.535.751.662 pour Paris). (D'après les comptes administratifs arrêtés au 31 mars 1921).

A noter que dans les chiffres de 1920 ne sont pas compris 1.442.003.556 francs de restes à recou-

vrer qui intéressent, pour leur presque totalité, (1.183.002.198 frs) la seule ville de Paris.

Les observations déjà faites à propos des chiffres donnés pour les dépenses sont à retenir ici encore : d'une part, bases différentes ayant servi à l'établissement des statistiques de 1914 et de 1920, en sorte que ces deux documents ne sont guère comparables; — d'autre part, importance considérable des éléments fournis par la Ville de Paris. Nous retrouvons du reste pour les recettes les mêmes proportions qui ont été constatées pour les dépenses : augmentation de 1 à 6,5 pour l'ensemble des communes de France et de 1 à 10 pour Paris, étant entendu que ces proportions ne correspondent à aucune réalité, puisque les chiffres de 1914 sont ceux des seules recettes *ordinaires* prévues aux budgets *primitifs* alors que les chiffres donnés pour 1920 sont ceux des recettes *tant ordinaires qu'extraordinaires* mentionnées aux *comptes administratifs* de tout l'exercice.

Si l'on fait la part de ces considérations, la seule constatation que l'on puisse tirer de la comparaison des « Situations Financières » d'avant et d'après-guerre est que les Communes ont réussi, dans l'ensemble, tout comme l'Etat et les Départements, à se procurer les sommes qui leur ont permis de faire face à leurs dépenses et à équilibrer ainsi leurs budgets. De là à conclure que les Communes ont vu pendant la guerre leurs recettes augmenter dans la même proportion que leurs dépenses, il n'y a qu'un pas, vite franchi.

Dans la réalité, les choses ne se sont pas passées avec une telle simplicité. Il ne faut pas oublier que, sous le rapport de leur origine, les ressources des Communes peuvent être rangées en trois catégories : d'une part, les revenus des propriétés communales, — ensuite les contributions, impositions, taxes, redevances, etc... supportées exclusivement par les habitants de la localité, — enfin les fonds versés à la Commune à divers titres, par l'Etat ou le Département.

De ces trois éléments, seuls les revenus des biens communaux constituent une recette qui vient réellement et intégralement augmenter le patrimoine de la collectivité, dès lors, bien entendu, que la Commune, par l'effet d'une sage administration de ces biens, sait en percevoir les fruits sans compromettre l'intégralité du capital. Doivent être rangés dans cette première catégorie les loyers et fermages, le produit des coupes ordinaires pratiquées dans les bois communaux, les fruits et récoltes provenant des propriétés communales, les intérêts des fonds placés au Trésor et aussi, croyons-nous, les fonds provenant de la location du droit de chasse et du droit de pêche.

Toutes ces ressources sont, en effet, analogues à celles que pourrait tirer de ses biens un simple particulier; elles sont perçues par la Commune indépendamment de toute idée d'autorité ou de puissance publique. Les revenus de cette catégorie varient d'ailleurs considérablement d'importance suivant les localités; il est des communes privilégiées qui sont

de riches propriétaires, qui tirent de l'exploitation de leurs forêts, de la location de leurs immeubles, de la vente de leurs récoltes, des ressources fort appréciables.

D'autres, au contraire, et elles sont légion, ne comptent ces revenus que pour des sommes insignifiantes ou nulles, lorsque les propriétés communales se réduisent à des biens affectés au domaine public : chemins, mairie, écoles, dont aucun produit ne vient compenser les charges souvent très lourdes.

En tout cas, ce sont là des ressources bien peu élastiques et dont les Communes ne peuvent augmenter la productivité que dans les limites étroites déterminées, soit par des lois naturelles (pour le rendement en nature des terres et des bois), soit par des lois économiques (celle de l'offre et de la demande, par exemple, pour la location des propriétés communales), soit encore par des lois humaines tout aussi sévères que les précédentes (taux d'intérêt des placements au Trésor par exemple).

Or, non seulement les Municipalités n'ont pas eu la faculté d'accroître de ce côté leurs ressources, mais l'examen des budgets de 1914 à 1920 accuse une sensible diminution dans le montant des produits constatés : l'exploitation et la mise en valeur du domaine communal ont été paralysées par la mobilisation, — la location des terres et des maisons est devenue improductive du fait des moratoriums successifs, — les droits de chasse et de pêche ont été d'un rendement presque nul.

Ces revenus ayant été ainsi à peu près négligeables, c'est aux deux autres catégories de ressources que les Communes ont dû avoir recours pour faire face à leurs charges croissantes.

Déjà avant la guerre elles demandaient aux impositions et taxes locales la majeure partie de leurs recettes. C'est ainsi que sur un total de recettes de 1.127 millions (*), le produit des centimes a été prévu en 1914 pour 296 millions (*), celui des droits d'octroi pour 325 millions (*) et celui des taxes diverses pour 140 millions environ. (*)

Il s'agit là, ne l'oublions pas, des prévisions inscrites aux *budgets primitifs* de 1914; mais ces chiffres sont néanmoins susceptibles, — du moins en ce qui concerne les centimes et les taxes, — d'être retenus comme correspondant, à peu de chose près, aux recettes qui auraient été réalisées dans le courant de l'exercice, si, au milieu même de cette période, la guerre et l'invasion n'en avaient pas compromis ou arrêté la rentrée. D'une part, en effet, ce sont ces prévisions de recettes qui ont fait l'objet des rôles émis par l'Administration des Contributions Directes, — d'autre part, les budgets supplémentaires n'ajoutent presque jamais d'éléments nouveaux aux recettes ordinaires, à provenir de centimes et de taxes, qui ont été portées aux budgets primitifs.

(*) Situation Financière de 1914.

A. — *Les centimes communaux*

Si maintenant nous examinons les résultats des comptes de 1920, nous voyons que le produit des centimes s'est élevé à 667.596.612 francs se décomposant ainsi :

Centimes ordinaires et spéciaux..	287.774.128 fr.
Centimes extraordinaires	373.822.484 fr.

Ce produit fait apparaître, par rapport au chiffre de 1914, une augmentation totale de 365.274.939 fr. imputable pour 141.298.035 francs aux centimes ordinaires, et pour 223.976.904 francs aux centimes extraordinaires.

Quant au *nombre total de centimes*, il atteignait, en 1920, 3.112.302 soit 548.782 centimes de plus qu'en 1914, mais, ainsi que le font ressortir les annotations qui précèdent la « Situation Financière » de 1920, cette augmentation porte uniquement sur les centimes ordinaires, — les centimes extraordinaires étant en diminution de 44.122 unités (602.823 au lieu de 646.945).

Une observation s'impose ici : il peut paraître paradoxal, à premier vue, qu'à cette diminution du nombre des centimes extraordinaires corresponde ainsi un accroissement sensible de leur produit. La raison de cette apparente anomalie est imputable uniquement aux données fournies par la Ville de Paris et par quelques villes très importantes. Nous voyons en effet que le centime additionnel, qui valait

à Paris, 854.492 fr. 71 en 1914, rapportait en 1920, 1.014.818 fr. 50. L'importance même de cette valeur, que viennent multiplier des facteurs de plus en plus élevés, suffit à fournir l'explication nécessaire : si l'on considère en effet que le nombre des centimes extraordinaires supportés par le contribuable parisien passe, pour la même période, de 48 à 228,50, pour la contribution foncière, de 28 à 208,50 pour la personnelle-mobilière et pour les portes et fenêtres et de 16 à 194,50 pour les patentes, si l'on ajoute que pour la seule ville de Marseille, le produit des impositions ordinaires et extraordinaires a dépassé 55 millions de francs en 1920, on ne s'étonnera plus que les seuls éléments tirés de semblables budgets soient suffisants pour compenser la diminution qu'auraient entraînée, dans le produit des impositions, non seulement la réduction du nombre des centimes extraordinaires votés par les autres Communes de France, mais encore l'abaissement de la valeur du centime dans certaines villes, car nous voyons cette valeur passer au Havre de 39.280 fr. en 1914 à 31.154 fr. en 1920; — à Lille, de 36.973 fr. à 31.937; — à Nice, de 29.275 fr. à 27.487 fr.; — à Rouen, de 34.954 fr. à 30.809 fr. — à Toulon, de 14.519 fr. à 11.277 fr., etc...

Nous nous occuperons plus loin d'examiner à quelles fluctuations correspondent, dans l'état de la dette communale, les mouvements que nous venons d'enregistrer sous le rapport du montant des impositions.

Ce qu'il est intéressant de recerner, c'est la façon dont se répartissent entre les Communes les résultats

globaux qui viennent d'être indiqués, aussi bien sous le rapport de la quotité des impositions que sous celui des augmentations subies.

A cet égard, il nous a paru utile d'extraire de la « Situation Financière » du Ministère de l'Intérieur le tableau suivant, qui fait ressortir la classification des communes en 1914 et en 1920, d'après la quotité de leurs impositions.

	Communes im- posées de moins de 15 centimes	de 15 à 30 centimes	de 31 à 50 centimes	de 51 à 100 centimes	de plus de 100 centimes
En 1914..	3.064	5.358	7.578	12.912	7.308
En 1920..	2.937	5.242	5.921	10.601	11.064

Dans ce tableau ne sont comprises, ni la Ville de Paris, ni un certain nombre de Communes qui n'ont supporté aucune imposition, soit 30 communes en 1914 et, en 1920, 493 communes, pour la plupart des départements envahis.

Sous le bénéfice de cette observation, il ressort des chiffres ci-dessus fournis que la quotité moyenne de centimes par Communes passe de 70 cent. 71 en 1914 à 85 cent. 84 en 1920. Ainsi que le fait remarquer l'exposé qui précède la « Situation Financière » de cette dernière année, l'accroissement de cette quotité moyenne apparaît comme peu important, étant données les circonstances économiques entraînées par la guerre.

Ce n'est évidemment ni un total ni une moyenne arithmétique qui peuvent donner une idée même

approximative, des changements survenus sous ce rapport dans la situation des Communes, car si beaucoup de villes ont vu tripler, quadrupler, sextupler parfois la quotité de leurs impositions, il est une multitude d'autres localités qui, en 1920, n'avaient pas encore eu besoin de l'augmenter sensiblement.

Le tableau récapitulatif n° 1, annexé au document susvisé, montre que, déjà, d'un département à l'autre, la moyenne des impositions varie considérablement: alors que dans les Vosges, en Meurthe-et-Moselle, dans l'Eure, dans le Gers, elle ne dépasse guère une vingtaine de centimes, elle atteint 230 centimes en Savoie, 326 en Corse, 352,51 dans le département de la Seine. Dans certaines communes de ce dernier département, le montant des impositions votées accuse un bond formidable entre 1914 et 1920: Clichy passe de 61 centimes à 517; — Bobigny, de 201 à 703; — Bondy, de 116 à 510; — Drancy, de 178 à 727; — Pavillons-sous-Bois, de 141 à 647; — le Pré-Saint-Gervais, de 102 à 508; — Romainville, de 101 à 781; — Bagnolet, de 136 à 607. Il est évident que si la majorité des Communes avait offert de semblables exemples, l'augmentation « résultante » aurait été sensiblement plus importante qu'elle ne l'est en réalité: 20 % seulement. En fait, le Département de la Seine est un de ceux où la hausse des impositions communales s'est fait le plus sentir; à part Marseille et Brest, où le nombre des centimes est respectivement passé de 94 à 507 et de 50 à 460, les villes de province n'offrent pas d'acroissements aussi importants: Toulouse s'impose de 306 centimes au lieu

de 126 ; Nantes, de 310 au lieu de 125 ; Rouen monte de 70 centimes à 223 ; Le Havre, de 81 à 224 ; Aix-les-Bains, de 128 à 253 ; Périgueux, de 60 à 133. — D'ailleurs, les Communes du Département de la Seine que nous venons de citer ne sont pas les plus imposées de France, et d'autres départements fournissent des chiffres autrement plus considérables. C'est ainsi que la Corse, sur 364 communes, en compte 302 qui ont inscrit à leur budget plus de 200 centimes, et dont quelques-unes atteignent et même dépassent 900 centimes (Tavaco, 899 centimes ; — Corscia, 933 centimes ; — Pastricciola, 996 centimes). Dans l'Aude, 233 Communes sur 400 s'imposent également de plus de 200 centimes, parmi lesquelles la commune de Comigne vient en tête avec 991 centimes ! Mais le record à cet égard paraît appartenir à quelques communes, qui ont d'ailleurs été citées par M. le Sénateur Dausset, l'une des Pyrénées-Orientales : Perillos, avec 1217 centimes, les autres de la Savoie : Puygros (1124 cent.), Saint-Sorlin-d'Arves (1060), Montrond (1156) et Saint-Albon-des-Villard (1445 centimes !). Le centime, il est vrai, ne vaut guère que 4 fr. 908 à Montrond et 2 fr. 85 à Périllos et il est, en Corse, des communes où il ne dépasse pas 1 fr. 50, mais que penser de l'organisation fiscale dans ces localités où il est vraisemblable de supposer que les « Services municipaux » n'existent qu'à l'état le plus rudimentaire et où, précisément, ce minimum d'utilité sociale coûte aux contribuables propriétaires fonciers, un maximum d'effort fiscal atteignant 10 fois la charge des impôts d'Etat !

Voilà des chiffres qui nous éloignent singulièrement des limites sagement assignées par les lois au montant des impositions communales dont le vote reste de la compétence des conseils municipaux : 8 centimes sur les patentes (loi du 15 juillet 1880), 5 centimes sans affectation spéciale sur les contributions foncière et personnelle-mobilière (lois des 15 mai 1818 et 18 juillet 1892), 5 centimes pour les chemins vicinaux (loi du 21 mai 1836), quelques centimes pour les gardes champêtres (loi du 31 juillet 1867), 3 centimes spéciaux extraordinaires pour secours aux familles nécessiteuses des soldats de la réserve et de l'armée territoriale retenus sous les drapeaux (loi du 21 décembre 1882), 3 centimes extraordinaires pour participation aux travaux des chemins vicinaux ordinaires (loi du 24 juillet 1867), 3 centimes extraordinaires pour les chemins ruraux (loi de 1884), 5 centimes spéciaux pour les dépenses des syndicats de Communes (loi du 22 mars 1890), 5 centimes additionnels à la contribution foncière des propriétés non bâties pour les frais de renouvellement et de conservation du cadastre (loi du 17 mars 1898), enfin 30 centimes pour insuffisance de revenus, sous réserve de l'accord annuel du Conseil Général (1).

En comparant ces chiffres à ceux qui viennent d'être relevés dans certains budgets, on a l'impression que la plupart des Communes se sont efforcées de porter au maximum le rendement de leurs imposi-

(1) Discours Dausset.

tions, et bien que, sous le rapport de la *quotité* de ces impositions, l'augmentation *générale* soit assez faible, puisque nous avons vu qu'elle atteint à peine 20 %, il n'en est pas moins vrai que le produit total de ces impositions a plus que doublé en 6 années.

Le souci de remédier à cette « course des centimes » a fait naître un problème qui, deux années durant, a soulevé les plus grandes difficultés. Emue de voir le nombre considérable de centimes additionnels dont se trouvaient frappés les contribuables de certaines communes, et désireuse de sauvegarder les intérêts des propriétaires, qu'elle estimait sérieusement menacés, la Commission des Finances de la Chambre des Députés parvint à faire adopter, malgré de nombreuses et très vives oppositions, la disposition suivante, qui devint l'article 47 de la loi du 25 juin 1920 :

« Le taux de la contribution foncière des propriétés bâties et des propriétés non bâties est fixé à 10 %... En aucun cas, l'ensemble des contributions grevant la propriété foncière, y compris les centimes départementaux et communaux, assis tant sur l'impôt foncier que sur l'impôt des portes et fenêtres, ne pourra dépasser 30 % du revenu servant de base à la contribution foncière. Si le dépassement est constaté, la réduction d'impôt sera imputée sur les centimes départementaux et communaux proportionnellement au nombre de ces centimes. En aucun cas la part de l'Etat ne pourra être diminuée ».

On ne tarda pas à s'apercevoir que cette disposition, inspirée sans doute par les plus généreux sentiments,

mais qui ne tenait aucun compte de la situation financière des collectivités locales, était parfaitement inapplicable. En effet, étant donné le taux de 10 p. 100 adopté pour la contribution foncière et la limitation à 30 p. 100, il restait 20 % pour le produit des impositions tant départementales que communales. Si nous appelons m^2 le montant total de ces impositions, m^1 le montant des impositions d'Etat (soit 10 p. 100 du revenu net), v , la valeur moyenne des centimes tant départementaux que communaux et n le nombre de ces centimes, nous obtenons les égalités suivantes:

$$m^2 = nv \quad v = \frac{m^1}{100} \quad n = \frac{m^2}{\frac{m^1}{100}} = \frac{m^2}{m^1} \times 100 = 200 \text{ (puisque } m^2 = 2 m^1 \text{)}$$

Ainsi on aboutissait à une réduction à 200 du nombre des centimes additionnels, tant municipaux que départementaux, établis sur la contribution foncière, du jour où ceux-ci seraient calculés sur le principal réel d'Etat, comme on l'a envisagé à propos de la réforme des impositions locales.

Même calculés sur les principaux fictifs provisoirement maintenus, les centimes additionnels départementaux et communaux ne pouvaient plus, avec cette limitation à 30 p. 100 du revenu, dépasser un chiffre évidemment variable suivant les communes et les départements, mais que l'on peut évaluer aux environs de 400 centimes en moyenne.

Or nous venons de voir qu'un grand nombre de Communes ont, du fait de la guerre, dû voter des impositions atteignant, 400, 500, 600 centimes et même

davantage; de leur côté, les départements à eux seuls ont un nombre de centimes qui dépasse largement la centaine. L'application des nouvelles dispositions obligeait donc de nombreuses collectivités locales à réduire, dans une proportion parfois considérable, leurs impositions, ou tout au moins à modifier la répartition des centimes entre les quatre contributions, à surcharger certaines catégories de contribuables au bénéfice d'autres. On peut apercevoir les difficultés auxquelles se heurtait ainsi l'Administration. Et, de fait, les Communes firent entendre de véhémentes protestations, — les unes, parce qu'elles se trouvaient désormais dans une situation irrégulière, à laquelle cependant elles ne pouvaient rien changer, — les autres, — dont le nombre de centimes approchait la limite, parce qu'elles se voyaient refuser par les établissements de crédit, — Crédit Foncier par exemple, — les prêts qu'elles sollicitaient, ces prêts ne pouvant être gagés par des impositions qui eussent dépassé les 30 %. Tant et si bien qu'il fallut suspendre l'application de l'article 47 de la loi susvisée, jusqu'au jour où l'article 3 de la loi de finances du 31 décembre 1921 vint en abroger les dispositions fâcheuses.

B. — *Les Octrois*

Parmi les recettes ordinaires auxquelles les Communes peuvent faire appel, et que nous avons rangées dans la deuxième catégorie, il en est une dont nous avons déjà signalé l'importance : avant la guerre, le

produit *des taxes d'octroi* venait au premier rang des ressources communales (325 millions en 1914, sur un ensemble de recettes de 1 milliard). En 1920, les taxes d'octroi n'occupent plus que la deuxième place, après les impositions de centimes additionnels.

Les Communes ne pouvaient guère songer, à vrai dire, à doubler le rendement de leurs taxes d'octroi.

Le profit qu'elles en tiraient déjà avant la guerre rendait délicate, sinon impossible, toute aggravation sérieuse des taux pratiqués, taux qui bien souvent d'ailleurs n'étaient pas très éloignés des limites maxima. Puis il eût été bien imprudent, alors que les conditions de la vie économique devenaient des plus difficiles, d'alourdir encore des taxes pesant sur des denrées de consommation, ce qui n'eût pas contribué précisément à combattre la hausse des prix, et à rendre populaire une institution déjà si violemment attaquée.

Mais l'heure n'était pas aux considérations sentimentales : il fallait de l'argent à tout prix, pour nourrir des budgets sans cesse accrus, ce n'était donc pas le moment de jeter par-dessus bord un des éléments essentiels de cet équilibre budgétaire si pénible à réaliser.

Les Municipalités durent ainsi se résigner à conserver leurs octrois. malgré tout le désir que pouvaient avoir beaucoup d'entre elles de les supprimer; bien mieux, lorsque les limites maxima établies par le règlement de 1870 eurent été relevées par le tarif général du 13 août 1919, les Communes, soucieuses de ne point laisser échapper une occasion d'augmen-

ter leurs recettes, s'empressèrent de majorer leurs droits en conséquence.

Les chiffres suivants donneront, pour quelques grandes villes, un aperçu des ressources demandées aux Octrois.

VILLES	PRÉVISIONS de 1914	COMPTES de 1920
Marseille	14.986.000	21.670.882
Bordeaux	6.902.000	10.844.106
Lille	5.150.000	6.536.635
Nantes	4.125.000	4.996.783
Rouen	3.800.000	4.533.275
Toulouse	3.750.000	4.582.598
Le Havre.....	3.010.000	4.242.671
Roubaix	2.560.000	3.566.670
Toulon	2.430.000	2.658.258

La « Situation Financière » publiée par le Ministère de l'Intérieur indique que le rendement global des taxes d'octroi, qui, en 1914, atteignait 325.809.343 francs, — s'élève en 1920 à 449.176.463 francs, soit une augmentation de 123.367.120 francs, — c'est-à-dire environ un tiers. La Ville de Paris est comprise dans ces chiffres pour 210.000.000 en 1920, contre 132.500.000 en 1914.

Ces diverses données expriment naturellement les recettes *brutes* tirées des taxes d'octroi. Elles ne sauraient donc fournir une idée du *rendement net* procuré par ces taxes, rendement qui, d'une façon générale, n'a pas cessé de diminuer ; les traitements, toujours plus élevés donnés au personnel, les charges,

toujours plus lourdes, d'entretien des postes et bureaux sont arrivés à absorber une notable partie des recettes; c'est ainsi qu'à Toulon les frais de perception de l'Octroi passent de 16 % en 1914 à 33 % en 1920. Pour l'ensemble des communes, ces frais peuvent être évalués au quart environ des produits bruts des octrois.

D'autre part, il faut tenir compte du fait que les chiffres de 1914 intéressent 1547 communes, alors qu'en 1920 il n'y a plus que 1189 localités qui ont des octrois. Cette différence de 358 unités est due à ce que, si 37 octrois nouveaux ont été créés dans cette période de 6 ans, 395 ont été supprimés, dont 333 par suite de l'application de la loi du 22 février 1918, sur laquelle nous reviendrons plus loin.

Ce ne sont pas seulement les revenus de leurs octrois, que les Communes se sont efforcées de porter au maximum; poussées par les plus impérieuses nécessités, elles ont également augmenté les tarifs de leurs autres ressources ordinaires, jusqu'à la limite extrême où ils seraient devenus prohibitifs : droits de place dans les foires et marchés, droits perçus dans les abattoirs, droits de stationnement et de dépôt temporaire sur les voies publiques et lieux publics, droits de voirie, droits de péage, droits de pesage, mesurage et jaugeage, droits d'occupation des égouts, — produits des concessions de terrains dans les cimetières, droits d'inhumation, produit des concessions d'eau, de gaz et autres, taxe de balayage, taxe sur les chiens, taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunion, taxe sur les billards publics et privés.

A noter qu'en ce qui concerne la taxe d'abatage, une loi du 8 janvier 1921 en a porté le maximum à 5 centimes, en spécifiant que ce maximum pourrait être temporairement porté à 10 centimes après approbation par le Ministre de l'Intérieur, — et que la même loi a fixé à 3 centimes le taux de la taxe pour droit de visite et de poinçonnage des viandes.

A noter également que l'article 14 de la loi de finances du 31 juillet 1920 a autorisé les Conseils municipaux, — sous la seule réserve de l'approbation préfectorale, — à relever sensiblement les tarifs de la taxe sur les chiens, jusqu'à un maximum de 40 francs par chien d'agrément dans les villes de plus de 250.000 habitants.

Il n'est pas une de ces ressources, parfois bien modestes, de ces « poussières de recettes », que les Communes n'aient songé à utiliser pour boucler leurs budgets démesurément enflés, — pas un petit carré de trottoir dont elle n'aient cherché à tirer parti, — comme l'a souligné M. Dausset, — en sorte que les états de recettes communales, — comptes ou budgets — sont devenus peu à peu de véritables mémoires où s'allongent les rubriques les plus insignifiantes.

Cependant, à mesure qu'elles relevaient les tarifs de leurs taxes et de leurs impositions, les Communes se rendaient compte que le recouvrement en devenait de plus en plus onéreux. Pour certaines de ces taxes, ce n'était plus seulement le tiers des recettes qui était absorbé par les frais de perception, mais parfois la moitié, et même bien davantage. La Ville de Toulon a inscrit à son budget de 1920 une dépense de

114.176 francs pour recouvrer 245.000 francs de droits de pesage, mesurage et jaugeage et de droits de place; bien mieux, elle prévoit qu'en 1923 il lui en coûtera 60.900 francs pour percevoir 95.000 francs de droits de voirie !

En dehors des recettes normales que nous venons d'énumérer, et qui se rencontrent dans presque tous les budgets communaux, il est encore quelques taxes qui ne sont perçues que par certaines communes à la suite d'autorisations données spécialement, le plus souvent, en remplacement des droits d'octroi supprimés; taxes sur le revenu des propriétés bâties ou non bâties, sur la valeur vénale des propriétés non bâties, sur la valeur locative des locaux servant à l'habitation personnelle, sur les locaux industriels et commerciaux, sur la valeur locative des propriétés bâties, taxes sur les pianos, les vélocipèdes, les constructions neuves, les domestiques, etc...

C. — *Ressources nouvelles d'après-guerre*

Enfin, il convient de noter que, dès 1919 et 1920, de nouvelles ressources supplémentaires ont été mises à la disposition des Municipalités, qui n'ont pu toutefois en faire état que dans les comptes administratifs postérieurs à 1920 : c'est ainsi que la loi du 24 septembre 1919 a institué, dans les Communes classées comme « stations hydrominérales, climatiques ou de tourisme », une « taxe de séjour » dont le produit

devra être affecté en grande partie à des travaux d'amélioration, d'aménagement ou d'assainissement.

La loi du 25 juin 1920 a relevé sensiblement la part des Communes dans le produit des permis de chasse (porté de 10 fr. à 20 fr. par permis — art. 44), de la redevance des mines et du fonds commun des Contributions indirectes. Elle a créé au profit des Départements et des Communes un décime additionnel à l'impôt sur le chiffre d'affaires, dont nous allons parler. En outre, l'article 92 de la même loi, en établissant une taxe sur les spectacles perçue pour le compte de l'Etat, stipula que les Communes étaient autorisées à percevoir des taxes municipales, dont les tarifs devraient être approuvés par les Préfets « sur « les cinémas et les établissements publics où l'on « joue de la musique et où se donnent des représen- « tations théâtrales. »

En vue d'éviter toutefois que les prétentions exagérées de certaines Municipalités ne compromettent à la fois l'existence même des entreprises théâtrales et le rendement de la taxe d'Etat, le Ministère de l'Intérieur, d'accord avec celui des Finances, a, par une circulaire du 20 septembre 1920, fait connaître qu'en aucun cas le taux de la taxe communale ne devrait être supérieur à la moitié du taux de la taxe d'Etat frappant les spectacles de la même catégorie.

D. — *Les Fonds communs*

Telles sont à peu près, parmi les ressources que les Communes ont à leur disposition, celles qui peuvent être rangées dans la deuxième catégorie que nous avons déterminée plus haut : contributions, impositions, taxes, redevances, etc... supportées exclusivement par les habitants ou « les usagers » de la localité, les revenus des propriétés communales constituant la première catégorie de ressources.

A côté de ces recettes ordinaires, il en est d'autres, d'une nature tout à fait spéciale, qui n'ont été créées que depuis quelques années seulement et qui ont pris une importance assez considérable pour constituer à l'heure actuelle un des éléments essentiels des revenus communaux. Nous voulons parler des « fonds communs ».

Le système des « fonds communs » consiste essentiellement à charger l'Etat de recouvrer et centraliser dans une Caisse commune certaines ressources dont une partie seulement doit lui être définitivement attribuée, le reste devant être réparti, suivant une proportion déterminée, entre les Collectivités locales, Départements ou Communes.

Avant la guerre déjà, les Communes bénéficiaient d'une participation à certains fonds communs, peu importants du reste; c'est ainsi qu'en vertu d'une loi du 26 décembre 1890 l'Etat abandonne dans chaque département 80 % du produit des amendes recouvrées

par les percepteurs des contributions directes pour constituer *un fonds commun des cotisations municipales* qui est réparti par les soins de la Commission Départementale, à raison de 1/4 en faveur des enfants assistés et de 3/4 aux Communes et bureaux de bienfaisance dans la mesure de leurs besoins.

De même la loi de finances du 8 avril 1910 avait créé *le fonds commun des Mines* alimenté par un prélèvement de 6 % sur le produit net de l'exploitation, prélèvement dont le sixième est attribué aux Communes. De ce sixième, moitié va aux Communes sur le territoire desquelles fonctionne l'exploitation minière, au prorata du principal de la contribution foncière de la propriété bâtie payée par l'exploitant et l'autre moitié se distribue entre les Communes de France où résident des ouvriers ou employés occupés à l'exploitation des mines.

Ainsi, ce n'est plus seulement la circonscription dans laquelle s'effectue la perception de l'impôt qui bénéficie d'une participation, c'est l'ensemble des Communes de France intéressées au développement d'une même industrie qui se trouvent associées aux rentrées du Trésor. (1)

Avec *le fonds commun de l'ancien budget des cultes*, institué par la loi du 9 décembre 1905, s'établit une association générale de toutes les Communes de France à une source unique de produits: les sommes rendues disponibles par la suppression du budget des

(1) Rapport Sellier et Bouilloux-Lafont.

cultes, et qui sont réparties entre les Communes au prorata du contingent de la contribution foncière des propriétés non bâties assigné à chacune d'elles pour 1904.

Le budget général de 1906 prévoyait un crédit de 4 millions pour la première répartition; celui de 1910 s'élevait à plus de 10 millions, celui de 1914 à 30.343.565 fr.; en 1920, c'est une somme de 32.229.590 francs qui fut ainsi distribuée aux collectivités locales.

Mais c'est surtout pendant et depuis la guerre que l'institution des fonds communs a pris un développement croissant.

La loi du 22 février 1918, en supprimant les droits d'octroi jusqu'alors perçus par les Communes sur les alcools et les boissons hygiéniques, a institué en remplacement *le fonds commun des Contributions Indirectes*. Ce fonds commun est constitué à l'aide des ressources suivantes : un droit de consommation sur l'alcool, un droit de fabrication sur les bières, et un droit de circulation sur les vins, cidres, poirés et hydromels. Le produit de ces droits est partagé entre l'Etat et les Communes, sans distinction, pour ces dernières, entre celles qui percevaient des droits sur les alcools, et celles qui, n'ayant pas d'octroi, ne pouvaient en percevoir. — Quant à la répartition entre les Communes, elle s'effectue de la façon suivante : un tiers du produit total du droit sur l'alcool, au prorata de la population totale des Communes; — la moitié du produit du droit sur les bières et les deux cinquièmes du produit total des droits sur les vins, cidres, etc... au prorata des quantités consom-

mées en 1913. — En aucun cas, la part attribuée aux Communes qui percevaient des droits sur les alcools ne peut être inférieure aux revenus procurés par ces droits en 1913: ces Communes font l'objet d'une première répartition qui consiste à leur attribuer chaque mois une somme égale au douzième des revenus procurés par les droits d'octroi sur les alcools et les boissons hygiéniques en 1913. — En outre, à la fin de chaque année, il est procédé entre toutes les Communes indistinctement à une répartition d'ensemble sur les bases ci-dessus énoncées.

Très important déjà dès les premières années, ce fonds commun s'est trouvé bientôt sensiblement accru par suite des dispositions de la loi du 25 juin 1920, qui établit au profit des Communes une surtaxe sur les vins et boissons hygiéniques (art. 83) et releva le taux du droit de consommation sur l'alcool (art. 87).

Du fait de ce nouveau fonds commun, ce ne sont plus seulement des dizaines de millions qui sont ainsi distribués aux Communes. En 1920, elles ont eu à se partager à ce titre une somme de 367.705.000 fr., au lieu de 263 millions seulement en 1919, et depuis lors le produit à répartir n'a cessé d'être en augmentation: il a atteint en 1921, 443.371.973 fr. 96 et 454.991.163 fr. 37 en 1922.

L'institution de ce fonds commun a eu pour résultat d'apporter une très sensible amélioration à la situation financière des Communes rurales, tandis que beaucoup de grandes villes n'y trouvaient pas un avantage fort appréciable.

En effet, par suite du mode de répartition adopté, les localités non pourvues d'octroi se sont vues doter de ressources nouvelles, sans rien perdre de celles qu'elles avaient déjà. Quant aux villes qui possédaient des octrois, si certaines d'entre elles ont pu bénéficier de sommes beaucoup plus importantes que le produit des taxes supprimées, d'autres au contraire n'ont pas retiré de la réforme tout le bénéfice qu'elles auraient été en droit d'en attendre, car la répartition étant basée uniquement sur le chiffre de la population, et sur les quantités de boissons hygiéniques consommées en 1913 dans chaque commune, il n'est tenu aucun compte de la situation financière et des besoins particuliers des collectivités locales.

Le principe du fonds commun ainsi établi a été encore étendu dans son application pratique par la loi du 25 juin 1920, qui, en mettant de nouvelles ressources à la disposition de l'Etat, des Départements et des Communes, prévoit la création de deux « fonds communs » constitués l'un à l'aide d'un *décime additionnel à la taxe sur le chiffre d'affaires* (article 59), l'autre au moyen d'une majoration des droits perçus sur les automobiles (article 100).

Alors que ce dernier fonds commun bénéficie aux seuls départements, celui établi par l'article 59 est partagé entre les départements et les communes, à raison de $\frac{1}{3}$ pour les départements et $\frac{2}{3}$ pour les communes.

Quant à la répartition entre les communes, elle s'est effectuée jusqu'alors en tenant compte uniquement du chiffre de la population; bien que ce système,

prévu dans le projet présenté par la Commission d'Administration Générale et Communale fût stipulé exclusivement applicable à l'exercice 1920, il fut maintenu néanmoins dans les lois de finances des 30 avril 1921 et 31 décembre 1922, en dépit des efforts tentés par le Ministère de l'Intérieur pour obtenir un mode de distribution plus équitable et plus en rapport avec les besoins des Communes.

Il convient d'ajouter qu'un projet de loi tendant à modifier la répartition du décime additionnel a été déposé sur le bureau de la Chambre dès le 16 décembre 1920, sous le n° 1838.

Le rendement de la taxe sur le chiffre d'affaires n'a pas été sans causer dès les débuts quelques déceptions. C'est ainsi que pour les deux premiers mois de la perception, juillet et août 1920, les recettes atteignirent seulement 42 % environ des prévisions. Cette moins-value peut s'expliquer par les circonstances défavorables qui ont accompagné l'institution de la dite taxe : d'une part, l'entrée en vigueur de la loi s'est produite au commencement des mois de vacances, pendant lesquels l'activité économique du pays est chaque année très ralentie. Ensuite et surtout, la création de la taxe coïncidait avec une période de crise économique nettement marquée; c'est alors qu'éclatait la campagne de presse dite de « la vague de baisse », dont l'effet fut d'arrêter les commandes dans l'industrie et le commerce et de provoquer l'abstention de l'acheteur, au moment même où commerçants et industriels, libérés par la levée de l'impôt sur les bénéfices de guerre, s'apprêtaient à vendre

les stocks dont ils avaient retardé l'écoulement (1). Il n'est donc pas surprenant que le recouvrement particulièrement délicat de cet impôt, effectué dans les conditions que nous venons de voir et commencé 5 jours après la promulgation de la loi, ait donné certains mécomptes. La loi de finances du 31 juillet 1920 faisait état, pour le budget de cet exercice, d'une prévision de 2.084.333.000 francs, ce qui correspondait, dans la répartition du décime additionnel sur les bases sus-indiquées, à une attribution de 138.955.532 francs aux Communes et de 69.477.766 francs aux Départements.

Les recettes effectuées atteignirent, pour ce même exercice 1920, le tiers à peine de ces prévisions, exactement 40.586.149 fr. 96 (2) pour les Communes, et 20.293.074 fr. 90 (2) pour les Départements. Mais depuis lors, sous l'influence de conditions économiques plus favorables, on a pu constater un relèvement sensible dans le produit de la taxe, puisque les Communes eurent à se partager une somme de 117.591.024 fr. 78 (2) en 1921 et de 134.522.102 fr. 04 en 1922 (2).

Voici donc les Communes devenues, du fait de la création des Fonds communs, en possession d'un élément de recettes fort appréciable; en 1920 les seules attributions qui leur ont été faites au titre des trois fonds communs (budget des cultes, contributions in-

(1) Rapport Sellier et Bouilloux-Lafont.

(2) Chiffres officiels fournis par l'Administration des Finances au Ministère de l'Intérieur.

directes, chiffre d'affaires), dépassent 440 millions, soit presque le rendement total des octrois (449 millions) et plus d'une fois et demie le produit des centimes ordinaires et spéciaux (287 millions).

Est-ce à dire qu'il y ait là un remède sérieux et définitif à leur malaise financier, et que l'institution du Fonds commun soit particulièrement recommandable ? Nous ne le croyons pas. Notre intention n'est pas de refaire ici le procès du fonds commun, tant de fois déjà condamné, et auquel peut être adressé le triple reproche de constituer pour les Communes une recette à la fois illogique, incommode et immorale.

« Illogique », car il n'est pas normal de voir une ressource destinée en fin de compte aux Départements et aux Communes, être perçue et centralisée tout d'abord par les soins de l'Etat, pour retourner ensuite aux collectivités bénéficiaires après des calculs de répartition extrêmement compliqués et dont la base elle-même est d'une équité toute relative.

Sans doute peut-on objecter que dans certains cas on fait de la sorte une économie de frais de recouvrement : il est évident qu'en ce qui concerne l'impôt sur le chiffre d'affaires, il n'en coûte pas davantage à l'Etat de percevoir une taxe de 1,10 % au lieu de 1 %. — Mais alors, si les Départements et les Communes ont besoin d'argent, pourquoi est-il absolument indispensable de créer précisément à leur usage ce décime additionnel ? Ne serait-il pas plus simple de laisser à l'Etat le produit intégral de l'impôt dont il s'agit, et d'attribuer aux collectivités départemen-

tales et locales, en toute propriété, telle autre recette bien déterminée, en rapport avec les besoins à combler ?

Recette « incommode », car les départements et les communes ignorent l'importance de la somme qui leur est attribuée; comment pourraient-ils, en effet, faire état dans leurs budgets d'une quote-part dont le montant ne sera déterminé que lorsque sera connu le produit de l'impôt, c'est-à-dire à la clôture de l'exercice ? — Il y a bien, dira-t-on, les évaluations prévisionnelles qui sont effectuées par les soins de l'Administration des Finances d'après les résultats obtenus pour l'exercice écoulé ; en cours d'année, cette Administration fait connaître que les Communes peuvent escompter une quote-part calculée par exemple sur la base de 4 fr. par habitant, et que sur cette base, elles recevront un premier acompte qui sera complété ultérieurement.

Mais outre les complications résultant de ces évaluations, de ces versements provisionnels, des imputations à effectuer lors du décompte définitif, il y a l'incertitude où sont les collectivités locales de l'époque à laquelle seront faits les versements, — la gêne considérable pouvant résulter pour elles du retard qui y est apporté, — sans parler des moins-values toujours à redouter, — principalement en ce qui concerne l'impôt sur le chiffre d'affaires, et susceptibles de ruiner des prévisions si laborieusement établies.

Recette « immorale » enfin, car il est certain que départements et surtout communes sont trop tentés

de considérer comme une manne tombée du ciel ces sommes plus ou moins attendues qui tout à coup leur échoient, sans qu'aucun élément leur permette de contrôler la façon dont a été opérée la répartition. Sans doute, ces ressources sont pour les Communes un appoint important de leur budget; mais c'est une recette qui leur parvient de très loin, après une série d'opérations dont elles n'ont pas pu suivre le développement; c'est de l'argent que paraît leur restituer l'Etat, comme s'il en avait trop perçu pour son compte, — c'est « l'argent de la princesse », qu'il suffit d'encaisser sans explications, et qui vient toujours à point pour permettre d'engager quelque dépense, d'une urgence discutable, dont les contribuables du pays eussent peut-être hésité à faire directement les frais. Ainsi, le fonds commun constitue une prime à l'imprévoyance.

Quoi qu'il en soit, et malgré toutes les critiques dont ils font l'objet, les Fonds communs continueront vraisemblablement pendant de longues années à alimenter dans une proportion qui paraît devoir être de plus en plus considérable, les budgets communaux.

CHAPITRE III

LES BUDGETS EXTRAORDINAIRES ET LES EMPRUNTS

Puisque nous venons de passer en revue les principaux éléments de recettes et de dépenses dont les communes ont pu faire état dans leurs budgets ordi-

naires de 1914 et de 1920, il nous reste à examiner maintenant les budgets extraordinaires. Il est regrettable qu'à cet égard encore la « Situation Financière » publiée par le Ministère de l'Intérieur ne nous fournisse point d'indications précises.

En effet, les budgets extraordinaires ne figuraient pas dans la « Situation » de 1914, et, s'ils sont compris dans celle de 1920 comme partie constituante des comptes administratifs, ils y restent confondus avec les budgets ordinaires. La discrimination, d'ailleurs, eût été impossible à opérer lors de l'établissement de la statistique de 1920, puisqu'elle n'avait pas été faite auparavant dans les budgets additionnels, qui confondent les deux éléments ordinaire et extraordinaire.

C'est pourquoi la « Situation » de 1920 se borne à présenter d'un côté les « recettes ordinaires et extraordinaires » et de l'autre les « dépenses ordinaires et extraordinaires »; de la balance entre les deux totaux, — compte tenu des restes à payer et des restes à recouvrer, — il résulte un déficit de 185.807.780 fr., « qui a été comblé par des mesures financières prises « par les Communes intéressées postérieurement à « la clôture de l'exercice. » — Ce déficit provient en totalité de l'importance des restes à payer (2.180.587.826 fr., dont 1.602.750.396 fr. pour Paris) par rapport aux restes à recouvrer (1.183.002.198 fr. pour Paris et 259.001.358 fr. pour les autres communes) et aussi à la balance entre les recettes et les dépenses, qui se solde par un excédent de recettes de 552.776.490 francs.

Il eût cependant été très intéressant de connaître dans quelle mesure les budgets extraordinaires participent à ces résultats globaux, et l'on peut affirmer qu'à l'avenir il sera de plus en plus utile d'être renseigné à cet égard.

Nous sommes en effet à une époque où la vie municipale, grâce un peu à la grande leçon de la guerre, prend une activité qu'elle n'a jamais eue, — où les Communes ne se contentent plus d'être de simples rouages administratifs, réglés dans leur marche immuable par l'impulsion venue d'en haut, mais jouent un rôle de plus en plus considérable dans l'existence économique du pays, au point qu'elles sont devenues, selon la belle expression de M. Dausset, « les véritables cellules vivantes et agissantes de l'organisme national ».

Depuis quelques années déjà, ainsi que nous l'avons dit, cette activité s'était manifestée par l'exécution de nombreux travaux d'intérêt local : adduction d'eau, de gaz, distribution d'électricité, travaux d'assainissement, construction de groupes scolaires, ouverture d'hôpitaux, de sanatoria, etc... Et voici que maintenant, des entreprises d'un horizon moins restreint s'offrent à l'initiative des Municipalités intelligentes : électrification, sur une plus grande échelle, des villes et des campagnes, aménagement de nouvelles voies navigables, organisation de transports en commun, participation aux grands travaux susceptibles d'améliorer l'outillage national, de « créer de la richesse régionale ou locale », tel est le vaste programme auquel devront collaborer départements

et communes, en vue de réaliser la mise en valeur, — a peine ébauchée à ce jour, — de notre magnifique territoire.

Cette activité créatrice des Communes, ces manifestations extérieures de leur existence, ont leur reflet dans l'importance croissante des budgets extraordinaires, car pour mettre sur pied et pour mener à bien de telles entreprises, un facteur est indispensable aux unités administratives comme aux groupements privés : le crédit.

Avant la guerre déjà, les Communes s'adressaient à l'emprunt pour leurs dépenses extraordinaires « exceptionnelles » : la plupart des localités de moyenne importance amortissaient, en 1914, un, deux ou trois emprunts contractés pour bâtir une école, amener l'eau potable, installer un réseau d'éclairage électrique. Entre 1905 et 1914, la dette globale des Communes était passée de 3.992 millions à 4.892 millions, soit une augmentation moyenne de 100 millions par an.

Cent millions nous paraissent aujourd'hui peu de choses, mais si l'on fait la part de l'amortissement normal, et que l'on veuille bien se reporter aux prix pratiqués en 1914, on pourra se rendre compte que cet accroissement annuel de 100 millions correspond en réalité à des travaux ou à des achats relativement nombreux et considérables.

Ces travaux et ces achats, la guerre les a suspendus : dès le jour de la mobilisation, les chantiers sont déserts, les tractations et les marchés ordinaires des Communes sont arrêtés pour une longue période, —

mais aussi les Municipalités voient commencer l'ère des difficultés. Il leur faut bientôt faire face à la multitude de charges et d'obligations nouvelles que nous avons énumérées au début de cette étude, et auxquelles elles s'emploient d'ailleurs avec la meilleure grâce, — mais en même temps elles éprouvent les plus sérieux mécomptes dans le recouvrement de nombreuses recettes : l'octroi, que l'arrêt presque total de la vie économique rend improductif; — les centimes additionnels; — les loyers des propriétés communales, les taxes municipales, mal payées ou non payées par les mobilisés; — les bois communaux inexploités faute de main-d'œuvre, les droits de place, de voirie, de stationnement, etc... devenus d'un rendement à peu près nul, et surtout les redevances, parfois importantes, que cessent de verser les entreprises concessionnaires de distribution d'eau, de gaz, d'électricité, de transports en commun, etc...

Ne pouvant plus compter sur ces différentes ressources, c'est encore à l'emprunt que les Communes vont avoir recours. Il ne s'agit plus, cette fois, de faire appel au crédit à long terme, d'envisager des prêts remboursables en 30, 40 ou 50 ans, en vue de travaux dont les générations futures sont destinées à recueillir le bénéfice. Ce qu'il faut maintenant, c'est boucler le budget à tout prix, suppléer à l'insuffisance des ressources par des moyens de fortune, afin de pourvoir à des dépenses qui, toutes, sont indispensables.

Cette crise exceptionnelle exige des remèdes exceptionnels, et, comme il s'agit surtout de difficultés de trésorerie, ce sont des moyens de trésorerie que l'on

mettra principalement à la disposition des Communes.

C'est ainsi qu'un décret du 21 septembre 1914 prévoit que les départements et les communes pourront être autorisés, par décret en Conseil d'Etat, à émettre des bons à court terme non amortissables et remboursables après la fin des hostilités. Ce décret étant contestable dans sa légalité fut ensuite ratifié par la loi du 17 mars 1915 qui convertit en lois tous les décrets pris en matière financière entre le 12 août et le 19 décembre 1914.

Une mesure analogue est prise à l'égard de la Ville de Paris, autorisée par un décret du 7 novembre 1914 — également converti en loi le 17 mars suivant — à émettre des bons municipaux jusqu'à concurrence d'une somme maxima de 120 millions, limite portée à 140 millions le 24 novembre 1914, puis à 178 millions le 6 août 1915.

Enfin cette autorisation qui ne s'applique qu'à l'émission de « bons à court terme », est étendue par une loi du 28 septembre 1916 à l'émission, par les départements ou par les villes, en France ou à l'étranger, d'obligations « remboursables dans un délai maximum de 5 ans ».

Telles sont les dispositions prises pour doter les collectivités régionales et locales d'instruments de crédit leur permettant de se procurer les ressources qui leur sont absolument indispensables.

Mais il est prudent de régler l'emploi qui peut être fait de ces instruments : le crédit n'est pas une chose inépuisable, et la Guerre vient conférer à cette Puis-

sance subtile et formidable, fonction des forces économiques de la Nation, — une importance et un prix qui commandent d'en user avec les plus grands ménagements.

Aussi fut-il décidé, par une loi du 31 mai 1916, qu'aucune émission publique de rentes ne pourrait être effectuée par les Départements ou les Communes sans l'autorisation du Ministre des Finances; en outre la Direction du Mouvement général des Fonds devait être appelée à surveiller l'exacte application de ces dispositions restrictives.

D'autre part, une circulaire du Ministre de l'Intérieur, datée du 14 août 1915, invita les Préfets à ne donner suite aux propositions d'emprunts communaux « qu'autant qu'il s'agira de pourvoir à des dépenses pouvant intéresser la Défense Nationale, « ou répondant aux exigences les plus urgentes et « les plus impérieuses de la vie municipale ».

*
**

Voyons donc maintenant dans quelle mesure les collectivités locales ont fait appel au crédit durant les hostilités.

La « Situation Financière » nous indique qu'entre le 31 décembre 1913 et le 31 mars 1921 la dette globale des communes est passée de 4.891.947.105 francs à 7.448.532.729 francs (1), soit une augmentation de 2.532.874.595 francs.

(1) C'est ce chiffre qu'il convient de lire comme dernier total du tableau récapitulatif N° 1. Le montant de la dette

Nous ne saurions trop souligner la part considérable qui revient dans ces chiffres, plus encore que dans les comptes de dépenses ou les nombres de centimes additionnels à la seule capitale de la France; l'alinéa suivant du même document nous apprend en effet que la dette de la Ville de Paris, qui en 1914 était de 2.948.305.285 fr., passe en 1920 à 5.322.824.764 fr., subissant ainsi une augmentation de 2.374.519.479 francs, soit près de 80 %, et dépassant les 7/ 10 de la dette globale de toutes les autres communes. Encore est-il à prévoir que cette effrayante proportion se maintiendra dans les résultats des exercices 1921 et 1922, car la Ville de Paris était loin d'avoir liquidé entièrement sa situation de guerre au 31 mars 1921.

Ayant ainsi, une fois de plus, mis de côté la « part du lion », — on conviendra qu'elle en vaut la peine, — il ne paraît plus rester grand'chose pour les autres communes, qui se répartissent, au 31 mars 1921, une dette de 2.101.996.936 francs (1) en augmentation de

en capital des communes du département du Calvados, indiqué par erreur dans ce tableau comme s'élevant à 239.604 fr. est en réalité de 23.960.633 fr. Il convient d'ailleurs de faire toutes réserves sur l'exactitude des autres chiffres, l'examen des « Situations financières » de 1914 et de 1920 ayant démontré que ces documents contiennent plusieurs erreurs. Celle de 1914 en présente elle aussi parmi les indications fournies par le tableau récapitulatif inséré au début du volume. Quant à celle de 1920 une erreur de 8.800.000 fr. en trop a été relevée dans le montant de la dette de la Ville de Toulouse et par conséquent dans le calcul de la dette communale du département de la Haute-Garonne.

(1) Il ne faut pas oublier que ces chiffres ne comprennent pas le passif des communes dévastées dont les archives ont disparu : c'est ainsi que le Nord n'est porté que pour une

158.355.116 francs sur le chiffre de 1914. Aussi la notice précédant les tableaux de la « situation » de 1920 fait-elle ressortir que « cette augmentation n'est « pas appréciable, si on examine le mouvement de « la dette communale, tel qu'il apparaissait avant la « guerre, puisque de 1910 à 1914 la dette des Com-
« munes autres que Paris a progressé d'environ
« 60 millions par an, alors que de 1914 à 1920 cette
« même dette n'accuse qu'une progression annuelle
« de 22 millions et demi environ ».

Sans doute, en comparaison de la dette parisienne, celle des autres communes semble s'être accrue dans une faible proportion. Mais il nous a paru qu'une nouvelle discrimination s'imposait entre celles-ci. Il est en effet un groupe de communes qui ont été contraintes, sous la pression des circonstances de la guerre, à faire appel au Crédit dans une mesure beaucoup plus considérable que les autres localités, et qui méritent, à ce titre, une mention particulière. Nous voulons parler *des communes du département de la Seine*. Si l'on en excepte, en effet, la Ville de Paris, la dette globale de ces 78 communes, qui représentait en 1914 une somme de 66.788.696 francs, atteignait en 1920 : 132.432.467 francs, soit une augmentation de 98 %.

dette communale de 125.807.322 en 1920, au lieu de 145.626.000 en 1914, le Pas-de-Calais pour 37 millions au lieu de 38, la Somme pour 8.200.000 au lieu de 9.600.000, les Vosges pour 7.900.000 au lieu de 10.700.000. Il est manifeste que les chiffres indiqués pour 1920 sont de beaucoup inférieurs à la réalité.

Aussi nous avons jugé utile de distinguer ces communes qui ont ainsi doublé leur dette en 6 ans, de celles des 85 autres départements, pour lesquelles on peut dire vraiment que l'accroissement de la dette « n'est pas très appréciable », dans l'ensemble tout au moins, puisqu'il ne se traduit guère que par une progression de 92.711.345 fr., soit à peine le *vingtième* du montant de la dette d'avant guerre (1.876.853.124).

Un examen plus approfondi des tableaux récapitulatifs des « situations » de 1914 et de 1920 nous apprend d'ailleurs que sur ces 85 départements, 19 seulement ont augmenté le montant de leur dette communale, *alors que dans 65 départements (soit les 3/4 de la France) cette dette a diminué pendant la guerre*, les deux autres départements (Ardennes et Eure-et-Loir) présentant en 1914 et 1920 des chiffres sensiblement égaux.

Il est même certains départements où les Communes ne paraissent pas avoir été sensiblement contrariées par la guerre, dans l'amortissement de leur dette. C'est ainsi que la dette communale a diminué de 10 millions dans l'Hérault, de 9 dans l'Isère, de 8 dans la Charente-Inférieure, de 6 dans l'Aude, de 5 dans la Côte-d'Or et que les communes de l'Aveyron, qui avaient, en 1914, 9.540.000 de dettes, n'en ont plus en 1920 que 1.944.000 francs. (1)

(1) Rappelons que le chiffre de 239.604 fr. porté au tableau récapitulatif N° 2 précédant la « Situation Financière » de 1920 comme montant en capital de la dette des communes du Calvados doit, par suite d'une erreur d'impression, être rétabli à 23.960.633.

Nous voici loin des bonds formidables accusés par la dette de la Capitale et de ses satellites, et en présence de situations aussi dissemblables, il est permis de se demander si les budgets des Villes de la Seine n'ont pas été seuls, ou à peu près, à se ressentir des conséquences de la guerre, celle-ci ne paraissant pas avoir eu des répercussions bien sensibles sur la dette des autres communes. Il sera facile de répondre à la question et les différences qui viennent d'être constatées n'auront plus rien qui puisse surprendre, pour peu que l'on veuille bien rechercher quels ont été les éléments constitutifs de la dette des Communes au cours de la période de 6 années dont nous nous occupons.

La notice liminaire déjà citée précise que « l'augmentation générale de la dette de la France résulte des emprunts contractés pour l'émission de bons communaux, pour la liquidation des dépenses de guerre et pour les divers travaux d'utilité communale. »

En réalité, il y a eu très peu d'emprunts s'appliquant à des travaux d'utilité locale, pour la bonne raison que l'exécution de ces travaux était à peu près complètement suspendue du fait de la mobilisation de la main-d'œuvre. En outre les appels au crédit ont été très sévèrement contrôlés ; nous avons vu qu'une circulaire du 14 août 1915 avait invité les Préfets à ne prendre en considération que les demandes motivées « par les exigences les plus impérieuses ».

Mais en revanche les communes ont été admises à contracter, sur l'autorisation accordée par le décret

du 21 septembre 1914, des emprunts à très court terme et non amortissables, réalisables par voie d'émission de bons communaux et destinés, comme nous l'avons dit, à fournir aux villes de l'argent pour parer à leurs difficultés de trésorerie. En fait, ces difficultés supposant une organisation municipale assez développée ce ne sont guère que des localités d'une certaine importance qui ont eu recours aux emprunts dont il s'agit pour payer leur personnel toujours plus nombreux, pour faire face à leurs charges d'assistance momentanément plus lourdes, enfin et surtout pour pouvoir créer et faire fonctionner les services municipaux de ravitaillement qui répondaient à de si grandes nécessités.

Pour rembourser ces emprunts à court terme, une fois la guerre terminée, les Communes se virent dans l'obligation d'emprunter à nouveau, mais en prévoyant cette fois un amortissement d'une certaine durée. Elles y furent invitées d'ailleurs par une circulaire de l'Intérieur, datée du 2 août 1919, qui consacrait le retour au droit commun, sous le rapport des autorisations à accorder, et indiquait d'autre part la nécessité, pour les Municipalités qui avaient dû recourir aux émissions de bons, de « transformer leur « dette prochainement exigible en une dette à plus « large échéance pour laquelle un amortissement « régulier serait prévu ».

Ce sont précisément ces « emprunts de consolidation » qui ont provoqué, en presque totalité, l'augmentation constatée plus haut dans la dette communale. Le fait est facile à vérifier pour les Villes les plus

importantes qui à elles seules apportent précisément tous les éléments constitutifs de cette augmentation.

A tout seigneur tout honneur : Paris, ainsi que nous l'avons vu plus haut, augmente sa dette de plus de 2 milliards 300 millions entre 1914 et le 31 mars 1921. D'où provient cet énorme accroissement ?

Tout d'abord, dès le début de la guerre, la Capitale fait l'expérience des répercussions financières immédiates que nous avons indiquées : augmentation notable des dépenses, surtout des dépenses de *personnel* (indemnités de cherté de vie au personnel municipal, recrutement d'un personnel auxiliaire) *et d'assistance* (allocations de chômage, suppléments de subventions allouées à l'Assistance publique, etc.) ; en même temps, fléchissement sensible des principales recettes. D'où déficit, qui est comblé tout d'abord par *des emprunts à court terme*, sous forme d'émissions de bons municipaux. Usant de l'autorisation générale qui lui a été donnée par le décret du 7 novembre 1914 (converti en loi le 17 mars 1915), la Ville de Paris a recours une première fois le 28 décembre 1914 à la mise en souscription de bons municipaux à échéance d'un an. Une seconde, puis une troisième émission de bons de même nature, à échéance, soit de 6 mois, soit d'un an, ont lieu au cours des années 1915 et 1916. A la fin du mois de mars 1917, le montant total des bons en circulation, provenant de ces trois émissions, représentait un capital de 606.727.100. (1)

(1) Cet exposé de la situation financière de la Ville de Paris, ainsi que les chiffres qui l'accompagnent, sont extraits de l'exposé des motifs du projet de loi tendant à autoriser

Pour éloigner un peu la menace immédiate de cette dette flottante, la Ville de Paris décide de procéder à l'émission *d'obligations quinquennales*, espérant amener les porteurs de bons, à qui un droit de préférence a été conféré, à échanger leurs titres contre des obligations nouvelles. Un emprunt de 632 *millions* est ainsi autorisé dans ces conditions par décret du 5 avril 1917; il parvient à absorber une grande partie des anciens bons (exactement pour 434.314.200 fr.) (1)

Mais Paris n'est pas pour bien longtemps à l'abri des besoins. Il lui faut prévoir le remboursement des bons restés en circulation (soit pour 172.412.900 fr.) ainsi que celui des obligations récemment émises (638.393.500 francs avec les intérêts) ; pour assurer d'autre part l'équilibre du budget de 1918 et fournir à la Trésorerie certaines disponibilités indispensables, il a fallu émettre de nouvelles obligations quinquennales, pour une somme de 198 *millions* (décret du 27 avril 1918); enfin les difficultés croissantes de la Trésorerie ont obligé la Capitale à procéder, au début de 1919, à une nouvelle émission *de bons municipaux*, à 6 mois ou à un an, pour une somme de 250 *millions* (décret du 30 décembre 1918). Les hostilités sont alors terminées, et la Ville de Paris se trouve grevée, du fait de ces différents emprunts, d'une dette de 1.258.796.400 fr. *entièrement contractée pendant la guerre et à cause de la guerre*. De plus, pour faire face aux besoins de la Caisse Municipale

la Ville de Paris à contracter l'emprunt de 1.500 millions, qui a fait l'objet de la loi du 19 avril 1919.

jusqu'au moment où l'équilibre de son budget pourra être, sinon complètement rétabli, du moins assuré en grande partie, il lui faut constituer une nouvelle disponibilité de 250 millions. Elle se trouve ainsi amenée à recourir une fois de plus au crédit, *et la loi du 19 avril 1919* l'autorise en effet à emprunter pour ces divers besoins une somme de 1.500 millions remboursable en 60 ans à partir de 1921 sur les ressources générales du budget municipal.

Si, à ces 1.500 millions nous ajoutons :

1° Un emprunt de 400 *millions*, objet d'une *loi du 3 Mars 1920*, et destiné, d'une part, à consolider l'emprunt de 198 millions contracté en exécution du décret du 27 avril 1918 (1), d'autre part à compenser pour le surplus, les insuffisances budgétaires,

2° Une somme de 430 *millions* (exactement 448.236.000 avec les intérêts), montant d'une émission de bons municipaux autorisée, malgré l'avis défavorable du Conseil d'Etat, par décret du 25 juin 1920 en vue d'assurer le ravitaillement de l'agglomération parisienne. (2)

Nous obtenons un total correspondant à l'accroissement de 2.300 millions constaté dans la dette municipale entre 1914 et 1920.

(1) La loi du 3 mars 1920 rapportait en outre la disposition de la loi du 19 avril 1919 qui prescrivait le remboursement, sur les fonds de l'emprunt de 1.500 millions, de la dette susvisée de 198 millions. Cette mesure avait pour objet de rendre à nouveau disponibles pour la Ville de Paris ces 198 millions.

(2) Ces bons remboursables au moyen des recettes à provenir des services du charbon et de l'approvisionnement général.

Encore faut-il noter que ces chiffres ne comprennent pas un emprunt de 50 millions de dollars contracté en 1916 (Convention du 27 septembre 1916) par la Ville de Paris aux Etats-Unis et que le Gouvernement français prit ensuite entièrement à sa charge, non plus qu'un emprunt de 6 millions de dollars, contracté au Canada, en exécution d'un décret du 6 avril 1920, pour les besoins des services du ravitaillement municipal.

Pour si formidable qu'il apparaissait au 31 mars 1921, l'accroissement de la dette de la Capitale était loin d'avoir atteint son maximum à cette date, puisque la Ville de Paris n'avait pas encore repris l'exécution des programmes de travaux suspendus par la guerre. Trois mois plus tard (loi du 16 juin 1921) elle doit recourir, pour cet objet, à un nouvel emprunt de 1.800 millions, puis à un autre de 50 millions pour la démolition des fortifications. Et si, en 1922, aucun appel n'est adressé au crédit, c'est que d'autres emprunts sont en préparation, qui seront lancés au cours de l'exercice 1923 : emprunts de 300 millions et de 40 millions pour les Habitations à bon marché, de 620 millions pour l'achèvement du réseau complémentaire du métropolitain, nouvel emprunt de 50 millions pour la démolition des fortifications, sans compter les engagements souscrits par la Ville pour la garantie des emprunts de 300 millions contracté par la régie du gaz, et de 28.490.000 contracté par l'Office Public d'Habitations à bon marché.

Les communes suburbaines ont fait, elles aussi, de gros sacrifices, plus considérables même, en propor-

tion, que ceux supportés par la Ville de Paris. C'est ainsi qu'Arcueil-Cachan voit passer sa dette de 364.000 à 1.239.000; Bagnolet, de 517.000 à 1.636.000; Bondy, de 165.000 à 423.000; Charenton, de 837.000 à 2.040.000; Clichy, de 3.200.000 à 8.415.000; Fontenay-sous-Bois, de 545.000 à 1.636.000; Gentilly, de 530.000 à 2.070.000; Levallois-Perret, de 4.300.000 à 9.300.000; Saint-Denis, de 7.110.000 à 19.897.000; Saint-Mandé, de 1.408.000 à 2.335.000 ; Saint-Ouen, de 3.671.000 à 10.859.000; Vincennes, de 405.000 à 1.528.000. Ces augmentations sont dues en grande partie à des émissions de bons à court terme, et nous n'avons cité que les Villes dont la dette a subi la plus sensible majoration. En fait, presque toutes les communes de la Seine ont dû procéder, entre 1914 et 1919, à des émissions de bons municipaux, Alfortville pour une somme de 975.000, Asnières pour 1.948.000, Champigny pour 482.000, Choisy-le-Roi pour 1.346.000, Kremlin-Bicêtre pour 1.145.000, Malakoff pour 1.303.000, Pantin pour 2 millions, Saint-Maur pour 2.085.000.

*
**

Quant aux autres départements, il est facile de se rendre compte de l'accroissement de leur dette communale est uniquement le fait de quelques grandes villes qui ont dû contracter, principalement pour équilibrer leurs budgets de 1919 ou 1920, ou pour consolider des émissions antérieures de bons à court terme, des emprunts dont le total suffit à absorber

intégralement la différence constatée pour l'ensemble des communes du département.

Il nous suffira, pour en faire la preuve, de prendre les huit départements qui présentent l'augmentation la plus forte :

ALPES-MARITIMES. — L'accroissement de la dette globale des Communes entre 1914 et 1920 est de 21 millions. Cette différence provient des emprunts contractés par les villes de *Nice* (emprunts de 2.562.168 en 1917, et de 3.597.000 en 1919; émissions de bons de 2.500.000 en 1919 et de 10 millions en 1920), de *Cannes* (3 millions et demi d'emprunts en 1919, 2 millions en 1920) et de *Grasse* (emprunt de 1.500.000 en 1919, réalisé par émission de bons municipaux).

BOUCHES-DU-RHÔNE. — Accroissement global de 80 millions, entièrement absorbé par les emprunts de guerre de la Ville de *Marseille*, dont le total se monte à 94 millions (emprunts de 8.400.000 en 1918 et 10.815.000 en 1920 pour la « rénovation des quartiers de la Bourse », 4 emprunts en 1920 : 2 millions pour subvention à l'Exposition Coloniale de 1922, 12.800.000 pour le déficit du budget supplémentaire de 1919, 800.000 pour « Conservation de la Colline de N.-D. de la Garde », enfin 60.050.000 pour déficit du budget supplémentaire de 1920).

FINISTÈRE. — Différence de 8 millions, provenant des emprunts souscrits par la ville de *Brest* (850.000 en 1919 pour indemnités de cherté de vie à payer aux employés communaux, et en 1920, 340.000 pour construction d'un groupe scolaire, 725.000 pour insuffi-

sance de revenus et 6 millions pour travaux d'adduction des eaux de l'Elorn).

HAUTE-GARONNE. — Accroissement de 18 millions(1) dû aux emprunts de la ville de *Toulouse* (4 millions avancés par l'Etat en 1916 et 1919 pour construction d'une usine hydro-électrique, 2 millions empruntés à court terme en 1918, emprunts de liquidation de 5 millions en 1919 et de 8 millions en 1920).

GIRONDE. — Augmentation de 40 millions, provenant uniquement des emprunts de *Bordeaux*(9.400.000 en 1919, par émission de bons municipaux applicables au déficit du budget supplémentaire de 1918, 25 millions en 1919, emprunt à court terme nécessité par le fonctionnement de l'exploitation du gaz. Emprunt de 3.300.000 en 1920 applicable au déficit du budget supplémentaire de 1919. Emprunt de 27 millions en 1920 pour le remboursement d'emprunts antérieurs).

MEURTHE-ET-MOSELLE. — Accroissement de 20 millions, presque entièrement imputable aux emprunts de *Nancy* (en 1920 emprunt de liquidation de 14 millions et emprunt de 4 millions pour le paiement d'annuités différées au Crédit Foncier).

(1) Le chiffre de 38.678.706 indiqué par le tableau récapitulatif précédant la situation financière de 1914 comme montant de la dette communale du département de la Haute-Garonne au 31 décembre 1913 est inexact. Il faut lire 45.407.665. D'autre part, dans la « Situation » de 1920, la dette de la Ville de Toulouse se trouve majorée par erreur de 8.800.000. Il faut lire exactement 53.571.482 et non 62.371.482.

RHÔNE. — Accroissement de 25 millions 500.000 correspondant à la dette contractée pendant la guerre par la ville de *Lyon* qui, en vertu de deux décrets des 23 juin 1916 et 22 octobre 1918 fut autorisée à employer pour ses dépenses urgentes le montant d'un emprunt de 35 millions de francs qu'elle avait été admise à contracter en 1909, pour des travaux d'intérêt communal.

SEINE-INFÉRIEURE. — Augmentation globale de 35 millions, se partageant entre les villes de *Rouen* (emprunt de 5.800.000 en 1920 pour l'équilibre des budgets de 1919 et 1920) et du *Havre* (39 millions d'emprunts en 1919 et 1920).

On se rendra compte, d'après ce court exposé, que la « situation financière » de 1920 ne peut encore donner une idée très approximative du mouvement de la dette des Communes. Les différences relevées dans cette statistique, comparée à celle de 1914, affectent presque exclusivement la Ville de Paris, les Communes de la Seine, et une douzaine de grandes villes des autres départements, c'est-à-dire soit des communes qui, pour assurer le fonctionnement de leurs services complexes, ont été obligées de recourir à des émissions de bons à court terme qu'il a fallu ensuite consolider, une fois la guerre terminée, soit des communes qui ont pu éviter d'emprunter à court terme, mais qui, en 1919 ou 1920, se sont trouvées acculées à l'emprunt pour équilibrer leurs budgets. Seules les villes de *Lyon*, du *Havre* et de *Brest*, parmi les communes que nous venons de citer, ont contracté en 1920 des emprunts pour divers travaux.

C'est dire que la liquidation par les Communes de leur situation de guerre était loin d'être terminée à la fin de l'exercice 1920 ; elle n'était alors, au contraire, qu'à son début. Ce que les grandes villes seules avaient fait à ce moment, la plupart des autres cités de moyenne importance allaient être obligées de le faire, elles aussi, au cours des exercices 1921 et suivants.

Une telle liquidation ne se borne pas, en effet, à la transformation de la dette flottante, contractée pendant la guerre, en dette amortissable. Elle doit comprendre aussi la reprise du programme des travaux interrompus pendant cinq années, car l'absence de main-d'œuvre a empêché les Communes de pourvoir à l'entretien ordinaire et aux réparations courantes des édifices aussi bien que des chemins. La paix revenue, il faut donc procéder, un peu partout à la fois, à de sérieuses réfections, dont beaucoup sont d'une impérieuse urgence. Et comme, ici encore, l'augmentation des prix se fait lourdement sentir (1), il en résulte pour les communes une grosse dépense, dont la « situation financière » de 1920 ne comporte guère que les premiers éléments, car c'est surtout en 1921 et en 1922 que seront contractés les emprunts applicables à ces travaux.

(1) La mairie de la Courneuve se trouvait presque achevée au moment de la déclaration des hostilités. Il en coûte à la commune rien que pour terminer l'édifice en 1920 une somme supérieure au crédit total primitivement engagé. On pourrait citer de nombreux exemples de cas analogues.

CHAPITRE IV

LA LIQUIDATION DES OPÉRATIONS DE GUERRE DES COMMUNES

Il est impossible, enfin, de ne pas faire rentrer dans ces opérations de liquidation le règlement des nombreux comptes communaux que la guerre a laissés en suspens, ou dont elle a provoqué l'ouverture.

En ce qui concerne les premiers, ce règlement a donné lieu à de nombreuses contestations, dont beaucoup ont dû être soumises à l'appréciation des tribunaux administratifs ou judiciaires, selon le caractère des contrats en litige. En fait, il n'est guère de villes qui, à la fin de la guerre, ne se soient trouvées engagées dans quelque procès, pour les objets les plus variés : rupture de contrats de main-d'œuvre, difficultés dans l'exécution de marchés de travaux ou de fournitures, concessions de services publics, etc...

Les décisions intervenues à propos de ces différentes affaires n'ont pas toujours été sans entraîner de graves conséquences pour les Communes. C'est ainsi qu'à l'occasion d'un différend entre la ville de Bordeaux et les compagnies concessionnaires de l'éclairage au gaz dans cette commune qui demandaient la révision de leurs contrats en alléguant que la hausse extrême des charbons, provoquée par l'état de guerre, ne leur permettait plus de remplir leurs engagements, le Conseil d'Etat, par un arrêt du 30

mars 1916, mit à la charge de la Ville les pertes résultant de l'exploitation du gaz, sans même lui assurer de compensations sur les bénéfices passés ou futurs. La Ville de Bordeaux fut ainsi obligée de racheter la concession, dans les conditions prévues par le cahier des charges, et de poursuivre l'exploitation en régie directe. Il lui en coûta plus de 25 millions !

*
**

Mais ce sont surtout les comptes dits « de guerre » et par lesquels se traduisit en langage budgétaire l'activité dépensée par les Communes en dehors de leurs attributions normales, qui donnèrent lieu à des difficultés sans nombre dont beaucoup sont loin de se trouver réglées au début de 1925.

Ce que fut cette activité « supplémentaire » des Communes, nous avons tenté plus haut d'en donner une idée sommaire (voir pages 15 et suivantes) en indiquant les multiples domaines dans lesquels elle s'est manifestée : accueil des réfugiés, secours aux mobilisés et à leurs familles, mise en œuvre des ressources agricoles du pays, réquisitions, secours de chômage, contrôle des permissions, et surtout ravitaillement de la population civile en combustible et en denrées alimentaires ; ce n'est là qu'un aperçu rapide du rôle joué par les communes non envahies. Autrement complexe et délicate fut la tâche des municipalités dans les régions occupées par l'ennemi, en raison des difficultés infiniment plus grandes qu'y soulevait le grave problème du ravitaillement, sans

parler de celles qui pouvaient surgir à tout propos : contributions de guerre, absence de monnaie d'échange, défaut de comptabilité et de ressources régulières, réparation des dommages de guerre, etc...

La situation particulière de ces localités envahies fera l'objet plus loin d'un examen spécial. Nous allons d'abord étudier le cas général des communes de la « zone de l'intérieur ».

*
**

Une première remarque est à faire : tantôt commandée, tantôt spontanée, la collaboration apportée dans ces domaines si divers par les Municipalités était susceptible d'une infinie variété de formes, et d'une importance bien différente selon les cas.

Cette collaboration pouvait consister simplement en une signature de plus donnée par le Maire ou le Secrétaire de la Mairie, en l'apposition d'un cachet supplémentaire; c'est ainsi que les mairies devaient obligatoirement viser ou délivrer les innombrables certificats exigés pour les laissez-passer, les permissions, les sursis agricoles des militaires, les secours de chômage, les réquisitions, etc...

Mais à mesure que se prolongent les hostilités, ces certificats, ces visas se multiplient à l'infini : il n'est point de jour où quelque nouveau règlement, arrêté ou circulaire n'en vienne exiger la production à l'occasion de telle circonstance déterminée; l'attestation du magistrat municipal, dûment timbrée et paraphée, devient de rigueur au bas de toute requête, comme

garantie minima d'authenticité. Peu à peu l'accomplissement de cette formalité, très simple en elle-même, mais qu'il faut répéter pour un nombre toujours croissant « d'ayants droit », arrive à se traduire par une perte de temps considérable, qui s'alourdit encore de l'échange d'une innombrable correspondance.

Et c'est ainsi que l'on voit, en de nombreuses villes, tout un personnel s'absorber au service des allocations militaires : classement des demandes, établissement des fiches, transmission des dossiers, des réclamations, etc..., si bien que les Communes, qui ne participent en rien au paiement de ces allocations, se trouvent néanmoins contraintes à organiser, de ce fait, des bureaux spéciaux, et amenées ainsi à un surcroît de dépenses parfois considérable.

Il était assez naturel par ailleurs que l'importance de ces services eût été variable selon les Communes : non seulement ce supplément de formalités administratives imposé aux Municipalités devait être plus lourd à supporter pour les villes, mais les circonstances amenèrent celles-ci, incapables, comme les campagnes, de subsister sur les seules ressources de leur territoire, à se préoccuper d'un problème qui de jour en jour devenait pour elles plus angoissant : celui de leur ravitaillement.

MESURES FINANCIÈRES PROVISOIRES ADOPTÉES
EN FAVEUR DES COMMUNES

I. — *Les subventions pour dépenses d'Administration
résultant de l'état de guerre*

Nous avons déjà montré comment les communes, comme les départements d'ailleurs, se sont trouvées, par suite de la guerre, dans la nécessité de remplacer dans les Mairies leur personnel mobilisé par du personnel auxiliaire, puis ensuite de recruter encore de nouveaux auxiliaires dans les services créés pour l'application des lois et des réglementations nouvelles (allocations militaires, ravitaillement), enfin de payer des indemnités de charges de famille et de cherté de vie, ainsi que les frais matériels de bureau, d'impression, de confection et de distribution des cartes d'alimentation, etc....

Pour ne pas laisser aux départements et aux communes la charge totale de ces dépenses, imposées par des besoins d'ordre général, le Gouvernement proposa au Parlement de faire participer l'Etat aux frais d'administration ayant résulté ou résultant pour ces collectivités de l'état de guerre.

La loi de finances du 31 décembre 1918 autorisa en conséquence l'inscription au budget du Ministère de l'Intérieur d'un crédit de 60 millions en faveur des communes, et une circulaire en date du 16 jan-

vier 1919 (1) détermina les conditions d'emploi de ce crédit; dans chaque département une « Commission technique » comprenant le Préfet, le Président ou le Vice-Président du Conseil Général, le Président de la Commission Départementale, deux maires choisis par le Préfet, un Conseiller de Préfecture, le Trésorier Payeur Général, les Directeurs des Contributions directes et indirectes, était chargée d'examiner la situation financière des communes et de faire état des dépenses imposées à chacune d'elles par les événements (indemnités de cherté de vie, traitement des fonctionnaires mobilisés, salaires des auxiliaires supplémentaires, frais de ravitaillement).

Après avoir évalué, d'autre part, les ressources supplémentaires dont les communes avaient pu bénéficier (part sur les patentes résultant de la loi du 1^{er} juillet 1918, coupes extraordinaires de bois, fonds commun des contributions indirectes), la Commission devait dégager la charge exceptionnelle réellement supportée par chaque commune, et fixer le montant de l'allocation à accorder, dans la limite d'un maximum de 3 fr. par tête d'habitant, proportionnellement au chiffre de la population basé sur le plus récent dénombrement des cartes d'alimentation.

Toutefois la subvention totale attribuée à l'ensemble des communes du département ne pouvait dépasser le chiffre moyen de 2 fr. 50 par tête d'habitant. Les

(1) Complétée par les instructions en date des 18 août et 18 octobre 1919 et 24 août 1920 (Ministère de l'Intérieur, Administration départementale et communale, 2^e bureau).

départements devaient adresser leurs propositions ainsi établies au Ministère de l'Intérieur qui ordonnait les sommes nécessaires.

Les mêmes règles s'appliquaient à la répartition des subventions à attribuer aux Départements eux-mêmes, mais sur des chiffres de base différents.

En raison de l'époque tardive à laquelle est intervenue la loi, et des délais assez longs qui étaient indispensables aux Commissions techniques pour réunir tous les éléments d'appréciation nécessaires à l'établissement des propositions de répartition entre les communes, le premier crédit de 60 millions n'a pu être distribué avant la clôture de l'exercice que jusqu'à concurrence d'une somme de 49.759.945 fr. 26, sur laquelle les communes des départements libérés ont reçu 6.832.133 francs.

En 1919 un nouveau crédit de 60 millions fut compris dans la loi de finances et intégralement distribué aux communes (à concurrence de 7.629.657 aux communes des Régions libérées). Puis le crédit fut réduit à 50 millions en 1920 et à 5 millions en 1921. Il ne parut pas utile de le rétablir en 1922 étant donné que certaines des dépenses qui avaient motivé l'intervention de la loi avaient disparu : ainsi les services des allocations militaires, du ravitaillement, des cartes d'alimentation.

D'autre part, le retour des employés et agents communaux démobilisés avait permis le renvoi d'un certain nombre d'auxiliaires.

Quant aux autres dépenses d'administration, elles s'étaient évidemment consolidées, par suite de la

hausse du coût de la vie, mais les lois des 25 juin et 31 juillet 1920 avaient mis à la disposition des communes, pour y faire face, des ressources permanentes.

II. — *Les subventions pour dépenses d'érection de Monuments aux Morts*

Ajoutons enfin que des subventions, beaucoup plus spéciales quant à leur objet, furent accordées par l'Etat aux Communes, en vertu des lois des 25 octobre 1919 (art. 5) et 31 juillet 1920 (art. 81) en vue de l'érection de Monuments commémoratifs aux Morts pour la Patrie. Ces subventions dont la quotité était réglée par le jeu de deux barèmes établis en considération du nombre des victimes de la guerre rapporté à la population, et de la valeur du centime communal, étaient accordées par le Ministère de l'Intérieur en proportion du crédit voté par le Conseil Municipal pour les dépenses d'érection du monument.

Le montant total des crédits figurant à ce titre aux budgets généraux des exercices 1921 à 1924 inclus s'élève à 12.500.000 francs. Ces crédits ont été distribués aux 15.000 communes qui ont formé des demandes de subventions. Nous croyons savoir qu'il ne serait plus accordé de subventions en 1925.

MODIFICATIONS AUX RÈGLES DE TUTELLE ADMINISTRATIVE
CONCERNANT
L'APPROBATION DES BUDGETS ET DES EMPRUNTS

En vue d'éviter d'autre part que, par suite de l'inflation des budgets communaux, les services de l'administration centrale chargés du règlement des budgets et de l'approbation des emprunts municipaux ne se trouvent « embouteillés », il a paru nécessaire de relever dans la proportion de 1 à 3, généralement constatée dans l'accroissement des recettes et des dépenses communales, les limites déterminant la compétence en ces matières de l'autorité supérieure.

C'est ainsi que la loi du 25 mars 1922 a porté de 3 à 9 millions le montant des revenus ordinaires dont la constatation pendant 3 exercices consécutifs est requise pour nécessiter l'approbation *par décret* des budgets communaux. — Par suite de cette nouvelle disposition, qui modifie l'art. 145 de la loi du 5 avril 1884, 18 villes ont actuellement leurs budgets réglés par décrets : Paris, Lyon, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Lille, Nantes, Nice, Toulon, Nancy, Rouen, Roubaix, Tourcoing, Saint-Etienne, Le Havre, Grenoble, Amiens et Saint-Denis.

De même, la loi du 15 novembre 1922, modifiant l'art. 143 de la loi du 5 avril 1884 (déjà modifiée par celle du 7 avril 1902) a relevé de 1 à 3 millions le chiffre de la dette communale limitant la compétence des Préfets en matière d'autorisation d'emprunts.

C'est seulement au-dessus de ce chiffre que les emprunts doivent être autorisés par décret en Conseil d'Etat.

CHAPITRE V

LES OPÉRATIONS COMMUNALES DE RAVITAILLEMENT

De ce problème, d'une importance capitale, le Gouvernement s'était ému dès les premiers jours de la guerre. — Le 6 août 1914, un décret avait institué une « Commission supérieure » « chargée d'étudier « les questions intéressant le ravitaillement de la « population civile, les mesures à prendre en ce qui « concerne la main-d'œuvre rurale, le chômage l'assistance et l'hygiène ». Cette Commission, qui comptait tout d'abord 19 membres, et fut portée au bout de quelques jours à 23 membres sous la présidence de M. Léon Bourgeois, s'occupa principalement de l'évacuation des « bouches inutiles » de certaines places fortes du Nord et de l'Est.

D'autre part, un décret du 8 septembre 1914 créa, au Ministère du Commerce, de l'Industrie, des Postes et Télégraphes, un service du ravitaillement, divisé en deux sections, et dont le rôle fut d'abord purement consultatif.

Il ne parut pas utile tout d'abord d'envisager d'autres mesures; nul ne pensait alors que la guerre qui venait d'embraser tant de nations pût durer si longtemps. Vers l'automne 1915, il fallut bien se rendre

compte après l'offensive de Champagne, qu'un nouvel hiver s'écoulerait encore avant la fin des hostilités. On se préoccupa des travaux des champs — qu'il fallait à tout prix ensemençer pour assurer la prochaine récolte — et le Ministère du Commerce fut chargé de contrôler l'approvisionnement en blé et en farine. Une loi du 16 octobre 1915 décida que le blé serait cédé par le service du ravitaillement institué auprès de ce Ministère (1) aux départements, aux communes et aux Chambres de commerce, qui prendraient l'engagement de le revendre pour les besoins de la consommation locale.

Puis un décret du 8 janvier 1916 vint fixer les dispositions auxquelles devaient se conformer les départements et les communes qui auraient obtenu des cessions de blé ou de farine.

Aux termes de ces dispositions, confirmées par une circulaire du Ministère de l'Intérieur, du 20 janvier de la même année, les Communes qui ouvraient des magasins d'approvisionnement étaient obligées d'organiser indépendamment de la comptabilité en deniers réglementaire, une comptabilité matière et

(1) Rappelons pour mémoire que par décret du 31 décembre 1916, le service du Ravitaillement fut distrait du Ministère du Commerce et rattaché à celui des Travaux publics qui devint le Ministère des Travaux publics, des Transports et du Ravitaillement. Le 20 mars 1917, il fut détaché des Travaux Publics et transféré à un nouveau Ministère dit : du Ravitaillement Général et des Transports Maritimes. Enfin, le 4 juillet 1917 les services du ravitaillement furent groupés dans un Ministère qui prit le nom de Ministère du Ravitaillement Général.

d'instituer un agent comptable spécial, nommé par le Maire, et responsable des opérations, sous le contrôle du Maire et du Receveur municipal. Ce dernier encaissait le produit des ventes et devait dresser, en fin d'année, un compte spécial ouvert aux services hors budget sous la rubrique « Ravitaillement de la population civile ».

Les Trésoriers Payeurs Généraux et les Receveurs des Finances étaient invités à veiller personnellement à la régularité des opérations d'achat et de cession de blés ou farines effectuées par les communes de l'arrondissement, et à s'assurer que celles-ci remplissaient exactement les formalités prescrites.

Jusqu'alors le ravitaillement en blé et en farine était seul réglementé. Le service du Ravitaillement civil, avec la collaboration d'un « Comité consultatif » institué par décret du 27 octobre 1915, avait pour mission de surveiller la taxation, par les Préfets, des prix de cession des farines aux boulangers, et aussi d'effectuer des achats de blés à l'étranger, pour parer à l'insuffisance de nos récoltes françaises.

Mais, la guerre se prolongeant, le problème de l'approvisionnement devenait de plus en plus ardu et complexe, du fait de l'occupation par l'ennemi des régions les plus productives de notre territoire, du fait aussi de la difficulté des relations économiques avec nos colonies et les pays étrangers.

Il fallut donc se préoccuper également de constituer des stocks et d'assurer la distribution de certaines catégories de produits ou de matières premières uti-

lisés aussi bien pour les besoins croissants de la Défense nationale que pour ceux de la population civile.

Ce fut l'objet de la loi du 20 avril 1916 qui déclara que pendant la durée des hostilités et les trois mois qui suivraient leur cessation, pourraient être soumises à la taxation les denrées et substances suivantes : sucre, café, huile et essence de pétrole, pommes de terre, lait, margarine, graisses alimentaires, huiles comestibles, légumes secs, engrais commerciaux, sulfate de suivre et soufre. (1)

Aux armées, dans les zones de l'avant et des étapes, les généraux commandant les armées et le général commandant la région du Nord pourraient, dans les territoires soumis à leur commandement, taxer toutes denrées alimentaires et boissons destinées à la consommation des militaires, et même de la population civile, mais après avoir, dans ce dernier cas, pris l'avis des Préfets intéressés.

Dans les autres départements, la taxation pour les prix de vente en gros du café, du sucre et des huiles et essence de pétrole était prononcée par décret; les autres produits mentionnés par la loi étaient taxés par arrêtés motivés du Préfet, pris après avis d'un Comité départemental de 18 membres.

(1) Ajoutons que la loi du 20 avril 1916 a été complétée, en ce qui concerne la nomenclature des denrées sur lesquelles pouvait s'étendre l'action du ravitaillement, par la loi du 30 octobre 1916 (beurres, fromages, et tourteaux alimentaires) et par celle du 4 avril 1918 (graines oléagineuses, riz, mil, semoules, pâtes alimentaires, tapioca, viandes salées ou conservées, boissons alimentaires, rhum, poivre, pailles et fourrages).

Et la même loi ajoutait que pendant sa période d'application, il pourrait être pourvu à l'approvisionnement de la population civile par voie « d'achats « amiables ou de réquisitions, par les soins des Préfets, en vue de cessions aux Communes des denrées « et des substances visées à l'article premier de la « loi ».

Les conditions dans lesquelles devaient s'opérer ces cessions aux Communes furent déterminées par le décret du 30 juin 1916, qui constitue sur ce point le texte le plus complet, les municipalités n'ayant pas reçu à cet égard d'autres instructions : Les Communes désireuses de se procurer des denrées rentrant au nombre de celles visées par la loi précédente devaient adresser leurs demandes (en l'espèce délibérations du Conseil municipal) au Préfet qui les transmettait au Ministre du Commerce ou de l'Intérieur. Il pouvait être donné satisfaction à ces demandes, soit par voie de réquisitions ou d'achats à caisse ouverte effectués pour le compte des Communes requérantes par les Préfets dûment autorisés à cet effet, soit par voie de cessions consenties par le Ministre du Commerce ou le Ministre de l'Intérieur sur les stocks de marchandises acquis à l'amiable en France ou à l'étranger.

Les Communes cessionnaires pouvaient alors vendre les denrées à la consommation locale soit par l'intermédiaire de collectivités telles que syndicats, sociétés coopératives de consommation, etc..., soit par l'intermédiaire de commerçants approvisionneurs,

soit en régie directe dans des magasins gérés pour le compte des Communes. Les Conseils municipaux devaient être appelés à fixer le mode et le prix de vente, et à déterminer les conditions à imposer pour éviter toute spéculation.

Le même décret imposait en outre aux communes diverses obligations : organisation d'une comptabilité-matières et désignation d'un agent comptable spécial, nommé par le Maire au cas où il est constitué un magasin d'approvisionnement, désignation d'un ou plusieurs régisseurs comptables s'il doit être procédé directement à la revente au détail des denrées, ouverture dans la comptabilité du Receveur municipal, aux services hors-budget, d'un compte spécial destiné à retracer les opérations de cession et de vente, établissement d'un inventaire annuel des denrées et substances en magasin, — relevé, en fin d'année, par l'agent comptable, du compte de ses opérations, lequel est transmis au Receveur municipal pour être annexé à son compte de gestion, etc...

En dépit de toutes ces précautions, il s'en faut que la gestion des Communes en matière de ravitaillement ait été organisée partout de façon régulière et identique.

Tout d'abord les textes que nous venons de rappeler ne s'appliquaient — *stricto sensu* — qu'aux catégories de substances et denrées dont nous avons donné l'énumération.

Or bien des Municipalités se trouvèrent amenées à s'approvisionner en marchandises d'autres sortes,

viande fraîche, bois ou charbon (1) par exemple, et beaucoup purent se croire dispensées, en pareil cas non seulement d'appliquer la législation de 1916, mais même d'observer les règles les plus élémentaires de la comptabilité publique.

Indépendamment de cette remarque, il est certains points sur lesquels les Communes purent différer de méthodes :

a) *Le mode de répartition des marchandises*

Certaines communes, au reçu des denrées qui leur étaient cédées, procédèrent de suite à la répartition

(1) L'approvisionnement en charbon de la population civile a fait l'objet d'une réglementation particulière, ayant d'ailleurs trait uniquement à l'organisation générale, et dont voici les points essentiels : une loi du 22 avril 1916 permet de procéder, par voie de réquisition, à cet approvisionnement en même temps qu'elle accorde au Ministre des Travaux Publics la faculté de fixer par arrêté les prix de vente maxima des charbons extraits des mines françaises. En 1917, la crise économique se faisant plus aiguë encore, un décret du 22 mai rend obligatoire la déclaration des stocks de charbon supérieurs à 1.000 kilos. Le 10 juin, un autre décret recommande d'apporter à la consommation en combustible certaines restrictions jugées indispensables; en même temps, des instructions générales (12 juillet et 12 novembre 1917) prévoient l'institution, dans chaque département, d'un « bureau permanent de charbon » chargé de répartir les contingents attribué au département par le « Bureau National des Charbons ». Cette réglementation se complète en 1918 d'un décret du 21 août qui crée un Commissariat Général aux essences et combustibles, et d'un autre du 4 octobre, qui donne aux Préfets le pouvoir de fixer les prix de vente au détail, et d'instituer des cartes de charbon tant pour la consommation domestique que pour les besoins du petit commerce et de la petite industrie.

intégrale entre les approvisionneurs ou autres intermédiaires chargés de la revente aux particuliers, se bornant ainsi à un simple rôle de distribution. Elles étaient, en pareil cas, dispensées par le décret du 30 juin 1916 de la tenue d'une comptabilité-matières.

D'autres, beaucoup plus nombreuses, jugèrent utile de constituer un organisme — office communal, comité ou commission municipale — spécialement chargé « d'approvisionner » la collectivité en denrées du ravitaillement. Afin de permettre à cet organisme de régler ses achats, la Commune mettait alors à sa disposition, à titre d'avance, une certaine somme d'argent, qui tantôt provenait exclusivement de fonds privés — tantôt était entièrement fournie par la Commune sur ses propres ressources, tantôt se composait à la fois de fonds communaux et de deniers privés.

b) *La détermination du prix de vente
des marchandises*

Ce prix de vente, qui devait être fixé par le Conseil municipal, ne pouvait, en aucun cas, être inférieur au prix de revient, c'est-à-dire qu'il correspondait au prix de cession à la Commune, augmenté, le cas échéant, des frais de transport, et, à l'appréciation de l'assemblée communale, de « tout ou partie des frais accessoires » (Décret du 30 juin 1916).

Or le mode de détermination de ces frais accessoires était susceptible de varier à l'infini selon les Communes; les unes, trop scrupuleuses peut-être, pour

laisser à leur « clientèle » tout l'avantage des prix consentis par l'Etat, se contentèrent du prix de revient, parfois très faiblement majoré, prenant à leur charge les frais de manutention et de personnel. D'autres municipalités, plus prévoyantes, sans prélever bien entendu aucun bénéfice sur leurs opérations, furent plus larges dans l'appréciation des frais accessoires à imputer et établirent leurs prix de vente de façon à couvrir les frais de transport, de personnel, de magasinage, de manutention, et aussi les pertes et altérations de marchandises, toujours à redouter. Cette méthode devait leur permettre de réaliser dans certains cas des « bonis » appréciables, tandis que, surprises par des risques imprévus, les autres communes voyaient souvent leurs opérations se traduire par un déficit.

Voici, d'après un rapport de l'Inspection Générale des services administratifs (1), présenté en 1923 au Ministre de l'Intérieur, quelques indications à cet égard.

Parmi les Communes dont la gestion se traduit par une perte, on peut mentionner :

	RECETTES	DÉPENSES
Alais (ravitaillement)...	1.772.697 20 contre	1.794.470 17
Carpentras (boucherie) ..	590.120 77	608.281 77
Cavaillon — ..	1.307.187 97	1.314.651 16
Coutances — ..	298.012 70	328.726 10
Héricourt — ..	408.726 52	414.240 07
Saint-Lô — ..	961.673 94	996.402 02

(1) Cf. Rapport d'ensemble de l'Inspection Générale des services administratifs — 1923 — pages 174 et suivantes.

Nous reviendrons plus loin sur les causes multiples qui ont pu provoquer ces déficits. Citons de suite, en regard de ces résultats, quelques-unes des Villes qui ont réalisé des bénéfices.

	RECETTES		DÉPENSES
Aix (ravitaillement).....	3.446.058 54	contre	3.396.590 43
Ajaccio (ravitaillement)..	1.080.362 41		1.050.018 25
Avignon — ..	12.869.416 67		12.810.455 20
Beauvais (boucherie).....	10.143.634 78		9.936.251 05
Belfort (ravitaillement)..	49.944.441 30		49.791.631 14
Blois (boucherie).....	634.894 »		622.174 18
Cherbourg (ravitailem.).	1.590.603 13		1.563.589 43
Dôle (boucherie).....	470.496 24		449.672 50
Gannat (ravitaillement).	2.413.550 81		2.389.733 52
Laval (boucherie).....	3.105.256 79		3.055.908 15
Lons-le-Saulnier (ravitaile.)	1.314.168 25		1.291.228 50
Montpellier (boucherie)..	1.441.792 39		1.060.334 87
Nancy (ravitaillement)..	7.625.702 01		7.271.649 79
Orléans (ravit. et charbon)	5.608.395 12		5.004.060 67
Rennes (boucherie).....	2.964.152 04		2.881.727 06
— (ravitaillement)..	408.289 44		290.689 21
— (charbon).....	1.151.357 63		1.065.522 62
Saint-Etienne (boucherie)	1.705.143 75		1.614.739 39
Toulouse (boucherie)....	3.212.354 45		3.051.149 20
Tours (boucherie).....	4.622.875 60		4.584.256 35
— (ravitaillement)...	23.949.697 44		23.854.922 56

Certaines villes, d'ailleurs, qui avaient organisé plusieurs services distincts, par exemple les denrées de ravitaillement, la boucherie, le combustible, ont réalisé des bénéfices sur certains articles, et des pertes sur d'autres. Ainsi Chartres (gain sur la boucherie, déficit sur le charbon), Dijon (gain sur la boucherie et le combustible, perte sur les denrées de ravitaillement), Nevers (bénéfice sur le combustible et les denrées, perte sur la boucherie), etc...

Une question se trouvait posée, du fait de la réalisation de ces bénéfices : celle de leur affectation. Elle a fait l'objet de plusieurs circulaires du Ministère de l'Intérieur.

Une première, en date du 28 janvier 1922, invitait les Préfets à faire remettre sans délai aux receveurs municipaux (aux Trésoriers Payeurs Généraux si les dépenses avaient été engagées à l'aide de fonds départementaux) les bonis qui n'auraient pas encore été incorporés aux recettes budgétaires, soit qu'ils fussent restés rattachés à des comptes hors budget, soit qu'ils n'apparussent même pas à des services extra-budgétaires. Ces versements devaient demeurer imputés à un compte spécial de service hors budget, en attendant qu'il fût statué sur la destination à donner aux bonis.

La même circulaire demandait en outre la production d'un double état (pour les départements et pour les communes) spécifiant, d'une part si les opérations de ravitaillement avaient été régulièrement constatées dans la comptabilité communale, et si dans ce cas, les bonis avaient été intégralement ou partiellement appliqués à un chapitre budgétaire, ou bien étaient restés imputés au compte des services hors budget, ou si au contraire, les bonis étaient détenus par un comptable de fait, la gestion ayant été irrégulière.

Enfin les Préfets devaient faire connaître, pour chaque département ou commune intéressée, le montant des dépenses d'achat de denrées et des frais d'administration; le montant des recettes effectuées,

les bonis réalisés, les prélèvements opérés sur ces bonis avec indication de leur affectation, l'évaluation approximative des marchandises existant en magasin, le montant des créances à recouvrer et des factures à payer.

Disons tout de suite que l'enquête effectuée n'apporta au Ministère de l'Intérieur que des indications fort incomplètes, les termes de la circulaire ayant été diversement interprétés, et bien des Communes n'ayant pu produire en temps voulu les renseignements demandés.

Ces premières instructions furent suivies, le 7 novembre 1921, d'une seconde circulaire ayant pour objet l'affectation des bonis de ravitaillement. Après accord avec le Ministère des Finances, il avait été décidé que ceux-ci pourraient « sous réserve de la parfaite régularité et du complet apurement des opérations de liquidation des comptes », ou bien être répartis, sous forme de subventions, entre les diverses œuvres de bienfaisance ayant un caractère officiel ou privé, ou bien, mais exceptionnellement, être employés à des dépenses d'intérêt public départemental ou communal.

L'Administration Supérieure estimait en effet que les bonis de ravitaillement ayant été réalisés sur la population, cette dernière devait être appelée à en bénéficier, et notamment la population indigente, plus particulièrement digne d'intérêt.

Un nouvel état était dans ce but demandé aux Préfets, qui devaient indiquer le montant général du boni, les prélèvements déjà effectués, la somme dé-

posée à la recette municipale (ou à la Trésorerie Générale) et les propositions d'affectation des Conseils municipaux (ou généraux).

Depuis lors, le Ministère de l'Intérieur a été effectivement saisi par les Préfets de nombreuses propositions tendant à employer les bénéfices du ravitaillement à des dépenses présentant un caractère plus ou moins marqué de bienfaisance, et d'ailleurs applicables aux objets les plus variés.

Ces propositions ont été approuvées sans difficultés toutes les fois que les comptes se sont trouvés régulièrement apurés. Bien que présentant de regrettables lacunes, les renseignements fournis au Ministère de l'Intérieur par les Préfets en exécution de la circulaire du 28 janvier 1921, permirent de constater que de nombreuses municipalités, tout en engageant dans leurs services de ravitaillement des fonds communaux, — en organisant, par conséquent, des *régies municipales de ravitaillement*, confièrent le maniement de ces fonds, au mépris des instructions données, et sans souci des principes élémentaires de comptabilité publique, à des agents non qualifiés, maire, secrétaire de mairie, trésorier du Comité de ravitaillement, etc... lesquels se trouvèrent ainsi constitués « comptables de fait ». Certaines de ces communes se crurent dispensés de retracer leurs opérations aussi bien dans leur budget que dans le compte spécial hors budget dont l'ouverture était prescrite par les règlements, en sorte que leur gestion se trouva entièrement irrégulière.

Si l'on excepte de l'enquête effectuée en 1921 les dix départements occupés par l'ennemi, il n'y a guère que trois départements, la Haute-Loire, le Tarn-et-Garonne et l'Yonne, dans lesquels aucune commune n'a réalisé la moindre opération de ravitaillement, soit avec des fonds privés, soit avec des fonds publics. Dans ces départements le ravitaillement a été assuré soit par une Chambre de Commerce, soit par un Office départemental d'alimentation, opérant avec des fonds exclusivement privés. Il ne paraît pas non plus que les Communes soient intervenues en matière de ravitaillement dans le département des Côtes-du-Nord.

Dans l'Ain, l'Ardèche, le Cantal, la Creuse, le Lot et la Nièvre, il n'y a pas eu non plus participation des fonds communaux, mais certaines communes se sont occupées cependant de ravitaillement, soit sans avances aucunes, en distribuant les denrées dès réception, soit à l'aide de fonds privés.

Il resterait donc 66 départements (1) dans lesquels des Communes plus ou moins nombreuses ont engagé, en tout ou partie leurs fonds publics dans des opérations de ravitaillement ou autrement dit, 66 départements dans lesquels des communes ont procédé, *par voie de régie*, à l'organisation des services de ravitaillement. Voici, à cet égard, les seuls renseignements qu'il nous ait été possible de recueillir au Ministère de l'Intérieur : *Allier* : 8 communes (5 gestions régulières, 3 gestions de fait); *Basses-Alpes* : une seule

(1) Nous laisserons de côté, pour l'instant, le département de la Seine, sur lequel nous reviendrons un peu plus loin.

commune : Digne (gestion régulière); *Hautes-Alpes* : 3 communes; *Alpes-Maritimes* : 14 communes (dont Nice, Grasse, Villefranche, Antibes) ; *Ariège* (une seule commune aurait engagé des fonds communaux); *Aube* : 7 communes dont Troyes (une gestion irrégulière), Bar-sur-Aube; *Aude* : 11 communes, dont Narbonne et Carcassonne; *Aveyron* : 5 communes (gestion régulière) ; *Bouches-du-Rhône* : 8 communes dont *Marseille* (667.712 fr. 07 de bonis réalisés dans cette ville sur le ravitaillement en charbons) ; *Calvados* : 39 communes (gestion irrégulière à Bayeux); *Charente* : 3 communes; *Charente-Inférieure* : 6 communes (gestion de fait à La Rochelle) ; *Cher* : une seule commune : Bourges (gestion de fait); *Corrèze* : une seule commune : Ussel; *Corse* : une seule commune: Ajaccio; *Côte-d'Or* : 43 communes, dont Dijon; *Dordogne* : Périgueux et Bergerac (gestion irrégulière à Bergerac) ; *Doubs* : Besançon Baume-les-Dames, Pontarlier ; *Drôme* : 5 communes dont Valence et Montélimar; *Eure* : Evreux, Vernon, Louvier; *Eure-et-Loir* : 4 communes, dont Chartres et Dreux; *Finistère* : Brest et Quimperlé; *Gard* : 17 communes dont Nîmes (2 gestions irrégulières); *Haute-Garonne* : une seule ville: Toulouse; *Gers*: Auch (gestion régulière); *Gironde*: 9 communes, dont Bordeaux (dans la plupart des autres communes, gestion à l'aide de fonds privés); *Hérault*: 33 communes (8 comptabilités irrégulières); *Ille-et-Vilaine*: Rennes seulement; *Indre*: Châteauroux et Issoudun ; *Indre-et-Loire* : gestion privée dans la plupart des communes, à Tours seulement fonds communaux; *Isère* : 5 communes (deux

gestions irrégulières); *Jura* : 5 communes; *Landes* : 11 communes ; *Loir-et-Cher* : 4 communes (gestions régulières seulement à Blois et à Romorantin); *Loire* : 8 communes, dont Roanne (3 gestions irrégulières); *Loire-Inférieure* : 14 communes (2 gestions irrégulières); *Loiret*: Orléans, Pithiviers, Gien, Montargis; *Lot-et-Garonne* : une seule commune : Agen; *Lozère*: Mende ; *Maine-et-Loire* : Angers et Cholet ; *Manche* : 3 communes, dont Cherbourg et Saint-Lô ; *Haute-Marne* : 8 communes (gestion irrégulière à Chaumont); *Mayenne* : 3 communes, dont Laval et Château-Gontier; *Morbihan* : 6 communes; *Orne* : 3 communes : Flers, Laigle et Mortagne; *Puy-de-Dôme* : 6 communes dont Clermont-Ferrand ; *Basses-Pyrénées* : sur 46 communes ayant engagé des fonds communaux, 6 seulement ont fait figurer leurs opérations au budget, les autres n'ayant réalisé aucun boni ; *Hautes-Pyrénées* : Tarbes et Bagnères-de-Bigorre ; *Pyrénées-Orientales* : la plupart des communes ayant effectué des opérations de ravitaillement avec leurs propres fonds ont eu une gestion irrégulière; *Rhône* : sur 60 communes ayant fait des opérations de ravitaillement, 11 seulement ont utilisé des fonds communaux, Lyon a réalisé des bonis très importants (plus de 3 millions au début de 1921), par contre, déficit assez sensible à Villeurbanne; *Haute-Saône* : Vesoul seulement ; *Saône-et-Loire* : 5 communes ; *Sarthe* : 2 communes dont Le Mans ; *Savoie* : 7 communes ; *Haute-Savoie* : une seule commune, Annecy, a engagé des fonds communaux; *Seine-Inférieure* : 56 communes, dont Le Havre, Rouen, Elbeuf; *Seine-et-Marne* :

Meaux et Melun (gestions irrégulières); *Seine-et-Oise*: quelques rares communes, dont Versailles ; *Deux-Sèvres* : Niort seulement; *Tarn* : 3 communes, gestions régulières à Albi et à Lavaur; gestion irrégulière à Graulhet ; *Var* : faits de gestion occulte à Cuers, la Seyne, Hyères; *Vaucluse* : 16 communes dont Avignon (4 gestions irrégulières) ; *Vendée* : Les Sables-d'Olonne, la Roche-sur-Yon, Fontenay-le-Comte, Luçon ; *Vienne* : Châtellerault seulement ; *Haute-Vienne* : Limoges seulement.

Nous avons laissé de côté, intentionnellement, le département de la Seine. Il n'est pas sans intérêt, croyons-nous, d'esquisser un rapide tableau du rôle important joué en matière de ravitaillement par la Ville de Paris. Cette activité de la Capitale n'a d'ailleurs pas été sans bénéficier également aux Communes de la banlieue qui, lorsqu'elles ont été amenées à intervenir à leur tour, ont pu s'inspirer utilement de l'expérience entreprise par leur grande voisine.

La Ville de Paris

Dès le début de la guerre, la Capitale directement menacée par l'avance rapide de l'ennemi et redoutant l'encerclement et le siège, se constitue en hâte des stocks de denrées essentielles : pommes de terre, lait sec ou condensé, pâtes alimentaires.

La Marne détourne le danger immédiat et fait reculer l'envahisseur, mais les hostilités se prolongeant, l'approche de l'hiver décide le Conseil muni-

cial à créer un service du Ravitaillement. Ce service est organisé en régie directe, il fait l'objet d'un compte spécial hors budget, et son fonctionnement est assuré tout d'abord à l'aide des ressources générales du budget : on y applique les règles de la comptabilité publique (notamment celles du règlement du 28 décembre 1878 applicable à la Ville de Paris), et des régisseurs spécialement désignés sont chargés de la comptabilité-matière.

L'intervention effective du nouveau service se manifeste dès 1915 par la vente directe de pommes de terre à la population, et surtout par la répartition des farines entre les boulangeries groupées en secteurs. Parallèlement augmente aussi l'importance des distributions gratuites de vivres faites aux nécessiteux.

Bientôt se pose un grave problème, celui de l'approvisionnement en viande de boucherie. Devant l'insuffisance de notre cheptel il faut songer à introduire sur le marché parisien la viande frigorifiée dont d'autres nations ont, avant nous, fait l'expérience. Le succès de cette nouvelle denrée, encore à peu près inconnue à Paris, dépend surtout de sa présentation : comment l'assurer dans de bonnes conditions ?

En imposer le débit aux détaillants ? Mais un boycottage n'est-il pas à craindre de leur part ?

S'entendre avec les bouchers qui veulent en accepter la vente ? Mais ne sera-ce pas favoriser ceux-là aux dépens des autres, et porter ainsi atteinte à la liberté du commerce ?

Ouvrir des boucheries municipales ? Le problème est, dans les circonstances du moment, d'une complexité redoutable !

Une solution intermédiaire est alors adoptée, qui donnera par la suite entière satisfaction, tout en ménageant les intérêts les plus légitimes : moyennant une subvention de 700.000 francs (dont 100.000 du Département de la Seine, le reste de la Ville de Paris) « l'Union des Coopératives » se chargera de la présentation et de la vente de la « frigo » cédée par l'Intendance militaire, cependant que son titre de bailleur de fonds donnera à l'Administration municipale le droit de contrôler toutes les opérations de vente et de comptabilité.

Après avoir eu les plus heureux résultats, cette combinaison se révèle à son tour insuffisante lorsqu'il s'agit de lutter contre la cherté de la vie, et la Ville de Paris se trouve amenée en 1918 à réaliser ce qu'en 1916 elle n'osait entreprendre : la création de boucheries municipales.

L'impossibilité presque absolue de recruter la main-d'œuvre masculine indispensable n'arrête même pas les partisans du projet. Une boucherie centrale est installée aux abattoirs de Vaugirard, où sont détaillés les quartiers de viande, en morceaux pesés et estimés, prêts à être livrés à l'utilisation ménagère. Et, chaque matin, des camionnettes automobiles vont approvisionner les magasins établis dans tous les quartiers, ou deux ou trois employées suffisent à assurer la vente au public et la recette. Là, d'ailleurs, pas de pesées nécessaires, pas de contestations pos-

sibles. Et, la journée finie, la comparaison de la recette, des bulletins de vente détachés d'un carnet à souche et du bordereau de la livraison du matin permettent un contrôle facile de toutes les opérations.

Une question reste à régler : que faire des invendus, qu'on ne peut songer à conserver jusqu'au lendemain, sans glacière, dans des locaux inoccupés la nuit, souvent mal fermés, et hantés de rats ? Pour en assurer l'utilisation, en même temps que bouchère la Ville de Paris va s'improviser charcutière : à ses abattoirs de Vaugirard elle adjoindra un véritable atelier pour la transformation en pâtés et en saucisson des morceaux non vendus la veille; elle y traitera en outre les sous-produits, — graisses, suifs et os — dont l'écoulement amortira d'autant ses frais généraux.

C'est au moment de l'armistice, vers la fin de 1918, que le Gouvernement invite le Conseil Municipal de Paris à organiser la vente, dans des constructions légères fournies par le Sous-Secrétariat d'Etat du Ravitaillement, de denrées de première nécessité cédées également par le « Ravitaillement ».

Alors, surgissent, en de nombreux points de la Capitale, les « baraques *Vilgrain* », dont les ménagères parisiennes ne tardent pas à devenir les clientes assidues, en même temps qu'elles en constatent la salutaire influence. C'est qu'en effet la Ville de Paris est bientôt amenée, pour assurer l'écoulement des quelques denrées cédées par le Ravitaillement, à y adjoindre la vente d'autres produits alimentaires moins essentiels, comme il s'en débite dans toute épicerie.

Grâce à d'heureux marchés passés pour ses achats, elle peut pratiquer dans ses baraques des prix bien inférieurs à ceux du commerce libre, à une époque où le coût de la vie augmente sensiblement. Devant le succès grandissant, elle développe encore son entreprise, ce n'est plus seulement d'épicerie qu'elle tient boutique, mais de pommes de terre, de viande fraîche et congelée, de charcuterie, de poisson frais. Bien mieux, à un certain moment elle offrira à sa clientèle des plats tout cuisinés !

Des commerçants particulièrement qualifiés reçoivent mission d'acheter pour elle de la marée à la criée sur les lieux même de pêche, à Boulogne, à Arcachon ; de même pour les pommes de terre, dans les pays de production. Sans doute, de telles opérations ne donnent pas toujours lieu à la rédaction de marchés écrits, comme l'exigerait strictement le règlement de 1878, mais qu'importe, si grâce à cela des lots de poissons ou de légumes incroyablement avantageux ont pu être cédés, presque au prix coûtant, à la population parisienne ! D'ailleurs les bordereaux d'achats ne pouvaient-ils être considérés comme constituant, en pareilles circonstances, des titres suffisants !

Le résultat se montre excellent ; de nouvelles baraques s'ouvrent dans tous les quartiers, provoquant presque toujours un sensible abaissement des prix chez les commerçants voisins. Pour considérable que devienne l'entreprise (162 baraques Vilgrain fonctionnent à Paris en 1920) son mécanisme reste très simple. Chaque baraque a sa comptabilité-matière propre, et se trouve divisée en deux parties : un ma-

gasin et une salle de vente. Une sous-surveillante dirige le personnel, manutentionnaires et vendeuses, une gérante s'occupe de la comptabilité, à la fois rapide et sûre : bordereaux de livraison, carnets à souche, inventaires fréquents, permettent de recouper et de contrôler les opérations de vente et de caisse. Les versements au compte spécial s'opèrent par chèques postaux adressés à la Caisse municipale. Pour faciliter d'autre part les achats de poisson sur place, des provisions ont été déposées en banque, procédé légèrement irrégulier peut-être, mais combien plus pratique, et si peu dangereux en somme !

Le Ministère du Ravitaillement ayant épuisé ses stocks a dû, à la fin de 1919, suspendre ses livraisons. Mais le moment n'est pas encore venu pour la Ville de Paris de cesser son intervention ; certes la lutte menée contre la vie chère a donné d'appréciables résultats, mais des événements menacent qui pourraient rendre précieux les stocks de denrées amassés par la Capitale : la grève des cheminots, qui heureusement avorte ; un projet d'occupation de la Ruhr, où ces stocks trouveraient leur utilisation, projet ajourné de quelques années... Et c'est seulement en 1920 que la Capitale peut songer à fermer boutique et à se retirer des affaires.... sera-ce après fortune faite ?

Jusqu'alors les opérations d'achat et de vente sont loin d'avoir été pour la Ville une « mauvaise affaire », financièrement parlant, elles se sont fort honorablement balancées, et nous avons dit leur influence heureuse sur le terrain économique. Jusqu'en 1920 le service municipal du ravitaillement a même pu être

alimenté uniquement par les ressources générales du budget. Puis une loi du 30 septembre 1919 a autorisé la Ville à emprunter au Canada, pour son ravitaillement, une somme de 20 millions de dollars (environ 120 millions de francs à l'époque) sur laquelle 6 millions de dollars seulement ont été réalisés. Enfin un emprunt de 430 millions de bons municipaux, approuvé par décret du 25 juin 1920, a été consacré partie à l'approvisionnement des stocks de denrées alimentaires, partie à celui des stocks de charbon.

Mais il reste alors à écouler toutes les denrées accumulées dans les magasins municipaux, et les circonstances, il faut bien l'avouer, y sont beaucoup moins favorables que quelques mois plus tôt; le commerce libre aurait alors pu trouver, en rachetant ces stocks, l'occasion de marchés fort avantageux. Mais les conditions ne sont plus les mêmes; la situation économique, peu à peu, tend à redevenir normale; les transports plus faciles, le fret redevenu disponible depuis la cessation des hostilités ont permis au commerce libre de s'approvisionner lui-même; enfin les armées anglaises et américaines ont déjà abandonné sur notre marché leurs stocks, qui sont considérables, et qui ont agi, eux aussi, dans le sens de la baisse des prix... Autant de causes qui vont rendre singulièrement difficile la liquidation des stocks de la Ville de Paris. Et puis, ce mot de « liquidation » n'évoque-t-il pas aussitôt une situation pénible, dont clients et concurrents s'empresseront de tirer parti dans les meilleures conditions possibles, c'est-à-dire au grand détriment de l'entreprise ?

Le résultat des cessions opérées dans d'aussi malencontreuses conditions fut un déficit de 150 millions, chiffre qui ne manquera pas de paraître considérable si on ne le rapporte pas à l'importance des opérations traitées, mais qui, réparti sur les six années de fonctionnement du service se traduit en réalité par une perte de 75 centimes par mois et par tête d'habitant parisien.

Ce déficit est-il uniquement une prime à l'ordre public comme le déclarait le rapporteur général du budget municipal M. Lalou ?

Nous ne voulons nous livrer ici à aucune appréciation sur la gestion du service parisien du ravitaillement. Si nous nous sommes un peu arrêtés à retracer l'histoire et l'organisation de ce service, à expliquer comment il fut conduit à une « municipalisation » de plus en plus marquée, à une action de plus en plus étendue, c'est qu'il nous a paru que cette intervention n'était pas seulement la plus importante manifestation de l'activité des communes sur le terrain économique, mais qu'elle marquait aussi une étape particulièrement intéressante dans l'évolution des régies municipales.

*
**

Quant aux Communes de la Seine, leur rôle dans le ravitaillement a consisté principalement à distribuer à leurs habitants la quote-part qui leur était attribuée, au prorata de leur population, dans les

répartitions de charbons ou de denrées effectuées par les soins de la Préfecture de la Seine.

Vers la fin de la guerre, quelques-unes d'entre elles, et notamment Montreuil, Saint-Mandé et Vincennes, suivant l'exemple donné par la Ville de Paris, installèrent des baraques « Vilgrain » ou des magasins communaux de ravitaillement, mais il est à observer que leur intervention dans le sens de la baisse des prix et de la concurrence au commerce libre a été beaucoup plus timide que celle de la capitale, ce qui tient vraisemblablement à des considérations d'ordre purement électoral, les représentants de ces communes de banlieue se trouvant beaucoup plus directement exposés aux répercussions politiques de leur action économique que les Conseillers municipaux de Paris.

Il est à noter cependant que certaines de ces localités retirèrent de leurs opérations de ravitaillement des bonis plus ou moins importants. Voici quelques indications à cet égard : *Antony* : 62.891.53 (ravitaillement général) ; *Asnières* : 107.875.71 (charbon) ; *Bagneux* : 6.849.21 (charbon) ; *Bonneuil* : 15.775.09 (charbon) ; *Champigny*, 120.000 (ravitaillement général) ; *Chevilly* : 62.891.53 (ravitaillement général) ; *Clichy* : 218.042.76 (charbon) ; *Courbevoie* : 290.680.94 (charbon) ; *La Courneuve* : 40.506.12 (charbon) ; *Creteil* : 14.887.46 (charbon) ; *Ivry* : 183.638.11 (charbon et baraques Vilgrain) ; *La Garenne-Colombes* : 3.362.29 (ravitaillement général) ; *Levallois-Perret* : 111.218.47 (ravitaillement général) ; *Montreuil* : 39.479.40 : (baraques Vilgrain) ; *Neuilly-sur-Seine* :

422.000 environ (charbon) ; *Saint-Mandé* : 32.713.10 (charbon et ravitaillement général) ; *Saint-Ouen* : 2.431.96 (charbon) ; *Vincennes* : 36.057.57 (charbon et ravitaillement général).

CHAPITRE VI

OBSERVATIONS SUR L'INTERVENTION DES COMMUNES EN MATIÈRE DE RAVITAILLEMENT.

Sans vouloir procéder à un examen approfondi de la question, qui dépasserait largement le cadre de cette étude, il est permis de se demander quel renseignement peuvent être tirés de l'expérience ainsi tentée par les Communes en matière d'opérations de ravitaillement. Il semble que ces enseignements peuvent être rangés en deux catégories ; enseignements d'ordre administratif, et enseignements d'ordre économique.

Enseignements d'ordre administratif. — L'observation essentielle porte ici sur l'insuffisance du contrôle des opérations par suite des nombreuses lacunes ou irrégularités relevées dans les comptabilités.

On peut en donner de multiples raisons : insuffisance des directives fournies par l'Administration supérieure, négligence des municipalités, ignorance des comptables spéciaux.

Mais on ne pouvait cependant demander à l'Administration supérieure, (dont les cadres se trouvaient

bien dégarnis par suite de la mobilisation), de mettre sur pied, en cette matière toute nouvelle, une réglementation minutieuse ; aussi son rôle s'est-il borné à recommander aux collectivités locales, lorsqu'elles engageaient dans leurs opérations les fonds départementaux ou communaux, de s'inspirer des principes de la comptabilité publique. Les loi et décret de 1916 laissaient d'ailleurs à ces collectivités, pour l'organisation générale de leurs services de ravitaillement une initiative assez large qui devait leur permettre d'en adapter les grandes lignes aux conditions particulières de la région, département ou commune, conditions qu'elles pouvaient beaucoup mieux apprécier.

Quant aux municipalités fautives, peut-être beaucoup d'entre elles sont-elles excusables de ne point s'être préoccupées de questions de détail qui pouvaient leur paraître secondaire, sinon négligeables, dans la solution du grave et difficile problème que posait le ravitaillement de la population civile parmi tant d'autres préoccupations également étrangères à leurs attributions normales.

Aussi estimons-nous qu'il ne faut pas trop leur faire grief, dès lors que leur bonne foi ne saurait être mise en doute, d'avoir quelque peu méconnu la stricte application de règlements dont l'importance pouvait leur échapper, pas plus qu'il ne faut en vouloir aux comptables occasionnels qui, bien souvent, en ces circonstances difficiles, ont spontanément offert aux Communes leur probité, leur bonne volonté et leur expérience des affaires, de n'avoir pas eu connais-

sance de ces principes de comptabilité si différents, sur bien des points, de ceux de la comptabilité commerciale.

Il n'en est pas moins vrai que ces omissions dans la comptabilité des Communes et principalement dans la comptabilité-matières, ont pu parfois favoriser de regrettables abus. Aussi la leçon doit-elle être retenue. Elle a d'ailleurs fait l'objet d'observations de la part de la Cour des Comptes, dans ses rapports généraux de 1921 et 1922.

Voici à ce sujet quelques passages extraits du rapport de 1922 (1).

« Les Municipalités n'ont pas toujours compris à
« quel point leur responsabilité pouvait être engagée
« dans les cas de détournements ou de malversa-
« tions, relativement faciles en une matière aussi
« exceptionnelle. Les comptables, insuffisamment
« guidés au début des opérations de ravitaillement,
« ne se sont pas trouvés en présence de nomenclatu-
« res réglementaires de pièces justificatives... Dans
« beaucoup de villes, les recettes provenant de la
« vente à la consommation locale des denrées et
« subsistances ne sont appuyées que de bulletins de
« versement portant seulement des sommes globales
« et ne mentionnant ni quantités ni quotités ; les
« avances aux régisseurs atteignent des sommes éle-
« vées et quant à la comptabilité-matières, même la
« production d'une situation des comptes de ravi-
« taillement et d'un inventaire des magasins ne sau-

(1) Rapport de 1922, page 76.

« rait remplacer un compte-matières véritable, exigé
« d'ailleurs par l'article 29 du décret du 30 juin 1916,
« comprenant les restes en magasins au 31 décem-
« bre de l'année précédente, les entrées et les sorties
« de l'année, et enfin les restes au 31 décembre de
« l'année terminée ».

Or la Cour constate qu' « en ce qui concerne les
« magasins d'approvisionnement constitués par les
« Municipalités, les entrées et les sorties n'ont pas
« toujours été suffisamment décrites, ni les existants
« suffisamment inventoriés ; les rapprochements
« entre la recette et la dépense présentent les plus
« grandes difficultés ». (Même rapport, page 88).

Ailleurs encore « on ne sait dans quelle proportion
« les prix d'achat ont été majorés pour la cession aux
« habitants, ni, lorsque les opérations se décrivent
« dans un compte hors-budget, si le solde créditeur,
« qui se rencontre souvent, représente un bénéfice
« réel ou correspond à des restes à payer. Les
« instructions ont été incomplètes, les comptabilités
« ne sont pas claires ; tout s'enchaîne (*Ibid.*, p. 77.)

Et la Cour de tirer ces conclusions : « Si des opé-
« rations commerciales de cette nature doivent se
« prolonger, il faut tout au moins qu'une comptabi-
« lité-matières, suivie avec la plus grande rigueur
« par des contrôleurs locaux expérimentés, soit par-
« tout tenue, il faut que des comptes-rendus très
« détaillés, dressés en quantités et en valeurs, soient
« périodiquement remis à l'autorité budgétaire et que
« les comptes de gestion soient appuyés, non seule-
« ment d'états décomptés dûment certifiés, mais

« encore de délibérations formelles par lesquelles
« les Conseils municipaux et les préfets assument,
« au vu de rapports documentés, la responsabilité
« des faits. Ici, encore une fois, un contrôle local
« rigoureux est une nécessité primordiale. (1) ».

Encore que ces différentes observations soient des plus justifiées, on ne peut s'empêcher de constater combien peu la Cour se préoccupe des difficultés souvent considérables qu'ont eu à vaincre les Communes pour l'organisation de leurs services d'approvisionnement.

Les quelques irrégularités, involontaires et sans conséquences pour la plupart, commises par les communes, semblent cependant avoir été largement payées par l'aide inappréciable que, spontanée ou non, le concours des Municipalités a apportée au pays en matière de ravitaillement.

Sans doute il y a eu des déficits, mais qui n'ont pas tous été imputables à la négligence des Municipalités, qui « ne sont nullement inhérents au caractère municipal des entreprises, et qui se seraient vraisemblablement fait sentir, comme on a pu d'ailleurs le constater en fait, sur toute exploitation « privée de même nature ».

L'instabilité exceptionnelle du marché économique a été la cause de surprises désagréables pour les villes commerçantes, surtout lorsque celles-ci avaient constitué des stocks d'une certaine importance. Il est des villes qui ont subi de lourdes pertes par suite de

(1) Même rapport, page 78.

circonstances accidentelles, incendies, marchandises avariées, d'autres n'ont pas suffisamment tenu compte, dans l'établissement de leurs prix de revient, de tous les éléments nécessaires, et en ont éprouvé quelques mécomptes.

Enfin le rapport sus-visé de l'Inspection Générale des services Administratifs (1) signale que la cause la plus générale des déficits constatés, a été la poursuite par les Communes d'une lutte contre la vie chère, sous la forme d'une concurrence contre le commerce libre, l'insuffisance du prix de vente par rapport au prix de revient ayant été dictée par la volonté d'obtenir, fût-ce au prix des deniers municipaux, une baisse générale sur les marchés. Ceci pose la question sur le terrain économique.

**

Enseignements d'ordre économique. — Ainsi que le faisait très justement remarquer la Cour des Comptes dans son rapport général de 1922, les organismes de ravitaillement alimentés par des fonds communaux constituaient en somme des « régies de recettes et de dépenses ». Il n'est pas dans notre intention de rappeler ici les nombreuses controverses auxquelles avaient déjà donné lieu, avant la guerre, certaines initiatives analogues prises par quelques villes, non pas même pour des entreprises

(1) Cf. Rapport d'ensemble de l'Inspection Générale, 1923, p. 176.

présentant un caractère évident d'utilité publique (distribution d'eau, de gaz, d'électricité, transports en commun etc...) ou qui sont expressément prévues par les lois (bureaux de placement, service des pompes funèbres, exploitation de salles de spectacles, de bains-douches populaires etc...), mais à l'occasion de véritables opérations commerciales : exploitation de boulangeries ou de boucheries municipales par exemple.

Que dans le silence de la loi de 1884 on reconnaisse ou non aux communes le pouvoir de se livrer en temps normal à des actes de commerce, on est bien forcé d'admettre, depuis l'expérience douloureuse de la guerre, qu'il peut y avoir des circonstances exceptionnelles dans lesquelles de semblables opérations se justifient.

Il reste à savoir quelles sont au juste ces circonstances et quelle doit être en pareil cas la portée de l'intervention des Communes.

Il n'est pas douteux que cette intervention peut se trouver légitimée non seulement à la suite de calamités publiques, nationales ou locales, mais aussi en cas de défaillance du commerce libre.

Mais, alors que dans le premier cas, et la guerre en a donné maints exemples dont le plus frappant est sans doute celui de la Ville de Paris, on peut concevoir qu'une politique générale et salubre de lutte contre la vie chère puisse tout à fait exceptionnellement autoriser les collectivités locales, à des sacrifices d'ailleurs en rapport avec l'importance de ces groupements, nous ne pensons pas qu'il en aille tout

à fait de même lorsque, en période normale, les Municipalités décident d'intervenir sur le terrain économique en présence de faits localisés de coalition.

Prenons un exemple : tous les bouchers d'une ville sont syndiqués, et, la concurrence ne pouvant plus jouer, vendent leur marchandises à des prix manifestement exagérés.

Le Maire leur annonce son intention de taxer la viande, les bouchers répondent en menaçant de fermer leurs boutiques. Le ravitaillement en viande de la Commune est dès lors une question de police municipale, et non plus une affaire commerciale, et le Maire ne sort pas de ses attributions en organisant ce ravitaillement ; il devra toutefois fixer les prix de revient au plus juste, de façon à provoquer un abaissement des cours, sans que pour cela les deniers communaux fassent les frais de cet abaissement.

Sans doute, les bouchers ne manqueront-ils pas de se plaindre bien haut que la Commune leur fait une concurrence déloyale, et qu'elle n'a pu établir des prix aussi bas que par suite de son exemption de frais généraux, et de son renoncement à tout bénéfice. En réalité l'initiative de la Municipalité n'aura fait que rétablir précisément la concurrence absente par suite de la coalition qui avait faussé les lois du marché.

Il est bien entendu que l'intervention communale devra cesser dès que ces lois auront pu reprendre

leur jeu normal, ce qui ne manquera pas de se produire si l'affaire est bien conduite.

Mais nous estimons qu'une telle intervention ne saurait être admise, tout au moins de la part d'une Commune isolée, que s'il y a eu réellement défaillance constatée de la part des commerçants, et à condition qu'elle ne compromette jamais les finances de la Commune... C'est d'ailleurs à peu près la conclusion à laquelle aboutissait le rapport de l'Inspection Générale des services administratifs déjà cité (1) : « Si la défaillance ou l'insuffisance du commerce libre peuvent légitimer, sans le moindre doute possible, l'intervention de l'action municipale, l'Inspection générale estime que le motif uniquement tiré de la cherté des prix est un de ceux dont il ne convient de faire état qu'avec beaucoup de circonspection sous peine d'exposer les finances des Communes aux pires aléas.

« Il est à craindre que les communes qui voudraient entreprendre de propos délibéré une lutte contre la vie chère n'atteignent à cet égard qu'un résultat passager, tout en compromettant irrémédiablement leur propre situation financière.

« Ce n'est donc que sous un large bénéfice d'inventaire que l'Inspection Générale admet le principe des régies municipales volontairement orientées vers le déficit ».

Telles sont en résumé les observations d'ensemble suggérées aux deux principaux organismes de con-

(1) Cf. rapport précédemment cité, p. 178.

trôle : Cour des Comptes et Inspection Générale des Services administratifs, par l'examen des conditions dans lesquelles s'est effectuée l'intervention des communes en matière de ravitaillement de la population civile, tout au moins dans les départements non envahis.

DEUXIÈME PARTIE

LA SITUATION FINANCIÈRE DES COMMUNES DANS LES DÉPARTEMENTS ENVAHIS.

I. — *Le ravitaillement.*

On sait combien plus pénible encore a été la situation des communes des régions envahies. Séparées du pays par l'infranchissable barrière de la ligne de feu, privées de toute production industrielle, comme de toute importation par voie de mer, livrées aux seules ressources agricoles d'un territoire souvent laissé en friche, faute de bras, jusqu'au jour où l'ennemi en organisa d'autorité l'exploitation, mais alors pour s'en réserver la production presque totale, ces communes se virent en proie à la pire détresse économique, au moment même où elles se trouvaient dépourvues de toute direction administrative. Préfets et Sous-Préfets ayant reçu l'ordre de se replier, la Commune demeurait en somme, pendant l'occupation, le seul organisme administratif subsistant.

Bien mieux, les communications entre bourgades et villes même voisines étaient à peu près totalement

interdites, le groupement communal devait donc compter sur lui seul, puiser en lui seul les énergies nécessaires, tirer de lui-même toute décision et toute initiative.

Si l'on se remémore la fiévreuse angoisse qui, dans les départements de l'Intérieur groupa autour de la « Maison Commune » la population anxieuse de chaque village, comment ne pas imaginer la détresse de nos communes du Nord et du Nord-Est, que l'arrivée de l'ennemi surprenait en plein désarroi : le Maire, la plupart des Conseillers municipaux, des agents communaux, secrétaires et employés de la Mairie, sont, ou bien mobilisés, ou bien partis à l'approche de l'envahisseur.

En l'absence du Maire, c'est un vieux Conseiller ou un simple citoyen qui répond aux exigences de la « Kommandantur » et quelles exigences ! De l'argent tout d'abord, et de suite !

Et commencent alors, à chaque porte de chaque rue ces appels qui se font de plus en plus pressants de la part de celui qui en assume, aux yeux de l'Allemand, la responsabilité et aussi ces réquisitions de plus en plus fréquentes et impérieuses de la part de l'occupant ; produits des jardins et des champs, provisions de bouche, linge, objets et garnitures de cuivre ou de bronze, tout y passe, en attendant que soient eux-mêmes réquisitionnés les infortunés habitants, brutalement arrachés à leurs foyers, sans distinction d'âge ni de sexe, et astreints, sous les menaces, aux travaux les plus pénibles.

Nous ne voulons retracer ici, ni les martyres endurés, ni la patriotique résignation de nos compatriotes, ni le crâne courage tant de fois opposé aux vexations de l'ennemi, mais seulement exposer les difficultés de la situation économique, et la façon dont il y fut pourvu.

(1) Le premier soin des autorités locales, et, là où elles furent défaillantes, des comités de citoyens qui se formèrent spontanément, fut, dès le début de l'occupation, et dans la mesure où ils en eurent la possibilité, de prendre possession des approvisionnements locaux, et de les distribuer de la façon la plus équitable entre les habitants et les organismes municipaux de secours, tels que les soupes populaires. Par bonheur la moisson était à peu près terminée lors de l'invasion, et il y avait également un cheptel considérable de gros et de menu bétail dans certaines régions agricoles.

Conseils municipaux et Comités locaux prirent leurs dispositions pour obtenir des ressources financières par l'émission de bons, de billets, etc... et en empruntant des fonds aux citoyens les plus riches, dont beaucoup consentirent des prêts, avec ou sans intérêts, remboursables après la cessation des hostilités. C'est alors qu'apparaissent de véritables organismes spéciaux d'émission de bons de monnaie qui se superposèrent aux communes et établissements publics et jouèrent un rôle de plus en plus considé-

(1) Les renseignements qui vont suivre ont été tirés du « second rapport annuel » (1^{er} janvier 1917) de la « C. R. B. »

nable tant dans la création des ressources de trésorerie nécessaires au fonctionnement des services, que dans le paiement des dépenses et des contributions de guerre : ce furent *les consortiums d'émission*. Le rôle des consortiums a consisté, en général, à émettre des bons gagés par le crédit des communes et établissements publics d'une région déterminée, et à faire au moyen de ces bons des avances à ces communes ou établissements. Quelques-uns de ces organismes ont en outre reçu des dépôts des particuliers, de sociétés commerciales et industrielles, et du Comité d'Alimentation du Nord de la France, dont il va être parlé. Cependant, malgré les résultats favorables de cette activité bienfaisante, le moment arriva bientôt où il fut évident que les approvisionnements locaux allaient s'épuiser. Il est même surprenant que ces régions presque exclusivement industrielles aient pu subvenir à leurs besoins aussi longtemps qu'elles l'ont fait, si l'on songe qu'elles se virent privées du jour au lendemain des sources extérieures où elles s'alimentaient en grande partie.

Dès le mois de décembre 1914, certaines villes du Nord firent appel à la Commission Hispano-Américaine dite « *Commission for Relief in Belgium* » (C. R. B.) instituée au mois d'octobre précédent pour le ravitaillement de la Belgique ; cet organisme parvint à faire passer en France, au début de 1915, quelques approvisionnements, insuffisants pour les besoins à satisfaire. Aussi la plupart des Villes importantes décidèrent-elles d'opérer directement des achats de denrées en Hollande, par les soins de leurs

Comité locaux, mais devant les difficultés de l'entreprise et les prix plus élevés payés pour les achats ainsi effectués, il apparut que la coordination des efforts était indispensable pour obtenir un résultat satisfaisant, et parallèlement à la C. R. B. et au Comité National de Secours et d'Alimentation formés en Belgique, les délégués de nos populations envahies constituèrent le « *Comité d'Alimentation du Nord de la France* ». A cet effet les Comités communaux (généralement présidés par le Maire et comprenant des Conseillers municipaux ou de simples citoyens) se groupèrent en *Comités Régionaux*, eux-mêmes réunis en *Comités de districts* subordonnés au Comité Central : Les départements français envahis étaient ainsi divisés en six districts (Lille, Valenciennes, Saint-Quentin, Vervins, Charleville, Longwy). Mais chaque district privé de toute communication avec ses voisins, par la sévère volonté de l'occupant, ressortissait directement au Comité français siégeant à Bruxelles. Voici comment fonctionnait cette organisation : c'est la C. R. B. qui assumait la lourde tâche de constituer les stocks d'approvisionnement ; à cet effet elle devait prendre toutes dispositions utiles pour obtenir l'appui financier nécessaire, et convertir cet appui en crédits, établis outre-mer, pour l'achat des denrées alimentaires, principalement en Hollande, en Angleterre, aux Etats-Unis ; elle se chargeait également de l'importation de ces denrées, et de leur première répartition entre les centres principaux d'emmagasinage. Nous regrettons de ne pouvoir insister sur le rôle si important joué par la C. R. B., au prix

de difficultés sans nombre : conventions à passer avec les puissances belligérantes pour obtenir le libre passage des denrées à travers l'océan et les territoires occupés, leur transport par chemin de fer ou canaux en Belgique et en France envahie, le dépôt et la distribution en détail de ces denrées avec immunité de toute intervention ou réquisition, etc... Grâce à l'intervention des ambassadeurs et ministres des nations neutres composant son Comité de patronage, la Commission put engager avec les divers gouvernements belligérants une série de négociations aboutissant à des accords sur ces différents points ; elle put ainsi obtenir le privilège d'effectuer des opérations de banque et de commerce en s'affranchissant sur ce point des règlements de guerre, ainsi que le droit pour son personnel neutre de circuler dans les pays envahis.

La mission des Comités français était d'effectuer la répartition des denrées des centres principaux d'emmagasiner aux centres locaux, et de là, en détail, au moyen d'un organisme perfectionné de rationnement, aux populations mêmes ; de veiller à l'organisation locale des distributions gratuites de la soupe, du pain et autres secours ; d'établir enfin la comptabilité des répartitions successives des denrées, d'en assurer le paiement et d'en fournir la justification. Ce qui peut se résumer en trois points : 1°) Ravitaillement ; 2°) Secours aux indigents ; 3°) Conduite des opérations financières et de change.

En conséquence de cette organisation, les approvisionnements une fois achetés et concentrés à Rotter-

dam sont de là transportés par canaux ou voies ferrées dans les entrepôts de districts, puis répartis dans les magasins régionaux, et enfin dans les 2.133 magasins communaux des départements français envahis. Là les vivres sont distribués directement à la population civile par les Comités communaux sur la présentation de bons de pain ou de bons de provisions diverses donnant droit à une ration quotidienne ou hebdomadaire des denrées correspondantes. La possession de ces bons ne représente pas seulement l'engagement, de la part du bénéficiaire, de ne pas vendre sa ration, mais il certifie aussi que ce bénéficiaire appartient à la population civile et qu'après enquête il a été classé parmi les personnes à secourir.

Quant au mécanisme financier, l'ensemble des denrées est débité à des prix fixés par la C. R. B., aux Comités du district qui à leur tour revendent les denrées aux Comités communaux avec une légère avance pour couvrir les frais de la dernière répartition. Les Communes revendent les vivres sans aucun bénéfice aux habitants, lesquels sont répartis, par les soins du Conseil Municipal ou de la Commission le remplaçant en trois catégories :

a) Ceux qui peuvent et doivent payer ;

b) Ceux qui momentanément sont privés de tout argent comptant ou qui possèdent des titres indisponibles par suite des circonstances. Ceux-ci reçoivent les aliments à charge d'en rembourser plus tard la valeur ;

c) Les indigents, qui reçoivent les denrées gratuitement.

Afin de faciliter d'autre part les règlements de compte, les denrées alimentaires sont débitées par la C. R. B., investie comme nous l'avons vu, du soin de constituer les approvisionnements, au Comité National Belge, plus particulièrement chargé de la comptabilité, et qui, lui, reçoit directement les obligations souscrites par les Communes en représentation des livraisons effectuées. *La liquidation des engagements des communes était reportée à l'issue de la guerre.* Ainsi se trouvait considérablement simplifiée la question du règlement entre les Communes et le Comité Central ; restait celle des paiements à effectuer par les habitants à la Commune en échange des denrées délivrées. Une grosse difficulté surgissait ici par suite de la disparition complète de la monnaie dans les pays occupés ; comme il fallait, tout en continuant les distributions gratuites aux indigents, trouver un mode de paiement par la population aisée, la plupart des communes émirent des billets de 0 fr. 20 à 50 francs. Ce numéraire était mis en circulation tant par les paiements effectués pour les services communaux que par les prêts aux particuliers, sur le gage de leurs propriétés, et par les dons aux indigents.

Les Comités communaux, à leur tour, acceptaient ce numéraire local en paiement des rations quotidiennes de vivres, et remettaient ensuite les billets aux Communes, contre obligation par celles-ci de payer après la guerre une somme équivalente au montant de ces billets. Ainsi ces engagements, joints à la garantie donnée par les membres des Comités de dis-

tricts, constituaient la contre-partie des avances en or obtenues à l'origine par la C. R. B.

*
**

Mais si en principe les Communes ne devaient livrer les denrées à ceux qui pouvaient se libérer, que moyennant paiement, en bons de monnaie la plupart du temps, il n'en fut pas toujours ainsi, car certaines municipalités, émues par la détresse de leurs habitants, délivrèrent le ravitaillement à crédit tantôt à certains de leurs administrés dont elles jugèrent la situation particulièrement digne d'intérêt, le plus souvent à tous sans distinction. Il en résulta qu'un grand nombre de communes se trouvèrent ainsi créancières des particuliers auxquels des fournitures avaient été consenties à crédit, et que le règlement de ces fournitures se trouva reporté à la fin des hostilités aussi bien entre les consommateurs et les Communes qu'entre celles-ci et le Comité d'Alimentation du Nord de la France.

Ce Comité cessa ses fonctions à l'amistice ; en trois ans et demi il avait distribué aux six districts français pour 947 *millions de denrées* (1), seul le district de Lille avait pu obtenir que les paiements fussent régulièrement effectués par les consommateurs, ce

(1) Renseignements tirés du rapport Dron-Labbé sur les opérations du ravitaillement, rapport présenté le 6 janvier 1922 au Ministre des Finances.

qui lui permit de verser alors à l'Etat l'intégralité des sommes dues ; encore lui resta-t-il, sur les 341 millions représentant le montant de ses opérations propres, une disponibilité de 11 millions (soit 3,2 %) provenant de la légère majoration des prix de vente. Les 606 millions d'affaires traitées par les cinq autres districts laissaient un bénéfice de 19 millions.

Aussitôt l'Armistice, à la demande des services de l'Intendance et du Sous-Secrétariat d'Etat du Ravitaillement, les membres des Comités privés déjà existants consentirent à rester en fonctions pendant un an encore, et sous le nom de « Comité du Nord Libéré » (C. N. L.) continuèrent les opérations de ravitaillement, dont le siège central fut transféré à Lille. Les transports se trouvant considérablement facilités, et la liberté des mers permettant aux approvisionnements américains de nous parvenir dans des conditions presque normales, le total des opérations effectuées par le C. N. L. atteignit 680 *millions* sur lesquels un bénéfice de 30 millions fut réalisé.

Enfin, à partir du 1^{er} novembre 1919 jusqu'au début de l'année 1921, c'est le commerce, libéré des entraves de la période de guerre, qui se chargea, à mesure que les voies ferrées étaient mises à sa disposition, de ravitailler la population des régions libérées, concurremment avec les Offices départementaux dont le rôle primitif fut d'acheter et de répartir la viande frigorifiée, le charbon, un peu de lait et de sucre.

II. — *Les problèmes immédiats de la libération.*

Cet exposé, un peu long peut-être, du mécanisme du ravitaillement dans les Régions Libérées n'est pas inutile, croyons-nous, pour mieux examiner le problème du règlement des comptes de guerre, dont nous allons parler.

Mais avant d'aborder ce problème, il est certaines questions que leur situation dans le développement logique, et chronologique, de cette étude, nous oblige à traiter au préalable.

Dès que furent libérés nos malheureux territoires, dont la situation était lamentable à tous les points de vue, deux mesures d'ordre économique s'imposèrent tout d'abord : alimenter en monnaie normale, de façon à leur rendre immédiatement possibles tous échanges indispensables, ces régions exclusivement pourvues d'innombrables monnaies locales. En même temps, venir en aide financièrement aux collectivités épuisées.

a) *Retrait des bons de monnaie.* — Le premier but fut poursuivi par les lois des 11 février 1919 et 31 mai 1921 (art. 5) qui autorisèrent, la première jusqu'à concurrence de 1.500 millions de francs, et la seconde, de 50 millions en supplément, « le retrait des bons « de monnaie émis en territoire envahi pendant l'occupation ennemie par les villes, communes, unions « ou syndicats de communes, chambres de commerce et caisses d'épargne ». Cette opération devait

être effectuée pour le compte des collectivités émettrices et sous réserve de tout règlement à intervenir entre celles-ci et le Trésor. Toutefois les bons n'étaient échangés que pour partie contre du numéraire et pour le surplus contre des bons de la Défense Nationale à échéance d'un an. Les banques et tous intermédiaires ne pouvaient se prévaloir de ces dispositions.

Les détenteurs de bons de monnaie étaient invités à adresser une demande en ce sens, certifiée par le Maire de leur Commune. Un décret du 30 juin 1921 et une circulaire du Ministère de l'Intérieur du 28 juillet suivant précisèrent les conditions dans lesquelles devaient être produites ces demandes.

En fait les remboursements opérés dans ces conditions ont absorbé 1.744.702.096,11 (1), soit un dépassement de 194.702.076,11.

Ainsi l'Etat s'est donc substitué aux porteurs de bons, et à leur place il est devenu le créancier des communes ou collectivités émettrices. Un compte spécial « Echange des bons de monnaie » a été ouvert au Trésor, débité du numéraire remis aux porteurs de bons et crédité des sommes dont le Trésor est devenu créancier. Tous les bons ainsi retirés par les Trésoriers ont été centralisés à la Caisse Centrale du Trésor.

b) *Aide financière aux collectivités.* — Les seules collectivités administratives qui pendant l'occupation

(1) Chiffre fourni par le Ministère des Finances à l'Inspection Générale des services administratifs.

ont contribué à manifester leur existence sont les Communes, parfois aussi les Chambres de Commerce, mais cette manifestation d'activité ne se traduisit jamais que par des dépenses, qu'aucune recette ne venait compenser ou même atténuer. Les Communes en effet se trouvaient dans l'impossibilité d'établir ou de percevoir des centimes en raison de la disparition ou de la réduction de la matière imposable et aussi de l'exode des habitants, et d'autre part le régime de l'occupation ennemie leur interdisait toute recette d'octroi, et toute perception du produit des biens communaux. Il ne leur restait en somme que les fonds disponibles sur le montant des emprunts précédemment réalisés, auxquels vinrent s'ajouter les sommes perçues sur quelques habitants aisés au titre du ravitaillement.

Ainsi privées de tout aliment, les caisses communales n'ont pas tardé à s'épuiser complètement. (1)

Il est vrai que dès le début des hostilités, le Parlement avait ouvert au budget du Ministère de l'Intérieur, sous la rubrique « Secours d'extrême urgence dans les départements atteints par les événements de guerre » un crédit qui, fixé à l'origine à 6 millions, s'éleva successivement chaque année. Il atteignit jusqu'à 55.040.000 frs en 1917, puis il fut ramené à 21.560.761 frs. en 1918, à 9.450.000 frs. en 1919 et à 570.000 frs en 1920. Mais ce crédit, supprimé au budget de 1921, par suite de la mise en application de la

(1) Renseignements tirés du projet de réponse du Ministre de l'Intérieur à l'interpellation Uhry.

loi du 4 octobre 1919, avait surtout pour but, à l'origine, de venir en aide aux personnes plutôt qu'aux collectivités ; d'ailleurs jusqu'à l'armistice, seules purent en bénéficier des villes qui n'étaient point occupées par l'ennemi. C'est ainsi qu'en 1917 et 1918, Bar-le-Duc, Lunéville, Nancy, obtinrent des subventions pour la construction d'abris de bombardement. Ce n'est guère qu'en 1919 et 1920 que ce crédit fournit à certaines communes libérées les moyens de trésorerie indispensables pour éviter l'arrêt des services municipaux. Mais ces moyens se révélèrent ridiculement insuffisants !

Dès leur libération en effet, les Communes envahies crièrent tout de suite leur détresse financière, qui vraiment était pitoyable ! Les grandes villes du Nord furent les premières à faire entendre leurs plaintes. A Lille, Roubaix, Tourcoing, l'occupation ennemie avait eu lieu dans des conditions sinon meilleures, du moins un peu différentes de celles où s'étaient trouvées les autres communes ; la vie administrative y avait été à peine suspendue ; les services communaux avaient continué à fonctionner dans la mesure du possible, mais grâce à de fortes émissions de papier-monnaie. Pour pouvoir faire face à leurs dépenses de trésorerie, qui étaient considérables, ces villes exigèrent donc, lorsqu'il fut question du retrait des bons de monnaie, qu'on leur procurât de l'argent frais, ou qu'on leur laissât mettre en circulation les bons dont elles possédaient encore d'assez grosses réserves. Sur leurs instances, le Ministère des Finances autorisa la Préfecture du Nord à leur consentir

à plusieurs reprises, sur les fonds de l'Etat, des avances importantes. Sans doute les Municipalités intéressées ne se seraient point accommodées alors d'une procédure un peu compliquée... mais l'exemple était contagieux, il gagnait de proche en proche, avec rapidité, et l'on pouvait prévoir que les 3.000 Communes qui venaient d'être libérées ne manqueraient pas de réclamer les mêmes avantages, en se prévalant de situations toutes plus dignes d'intérêt les unes que les autres.

Le Gouvernement d'ailleurs se rendait compte que la réorganisation municipale devait logiquement se trouver à la base de la reconstitution de nos territoires libérés. Il s'employa donc à rechercher d'urgence une procédure offrant de plus sérieuses garanties.

Il fut tout d'abord question (1) d'instituer pour toutes les communes des Régions Libérées un régime d'avances analogue à celui qui avait été pratiqué dans le Nord. Ces avances auraient été accordées mensuellement par le Préfet ou le Ministre de l'Intérieur sur délibération du Conseil Municipal intéressé ; le contrôle devait en être assuré par des agents spécialement désignés à cet effet.

Toutefois ce ne fut pas encore cette solution qui prévalut. Celle qui fut consacrée par la loi du 4 octobre 1919 a pour objet de fournir aux communes l'aide pécuniaire indispensable pour assurer l'équi-

(1) Cf. Circulaire du Ministère de l'Intérieur (Administration départementale et communale, 2^e Bureau) du 18 août 1919.

libre de leurs budgets. Ce concours de l'Etat s'exerce sous deux formes différentes : 1° par des *subventions* destinées à réaliser l'équilibre des budgets *ordinaires* des Communes ; 2°) par *des avances* remboursables pour leurs budgets *extraordinaires*.

Mais alors que ce dernier mode d'assistance a pour but de mettre à la disposition des Communes les moyens de faire face à certaines dépenses, immédiatement exigibles, tout en leur en laissant la charge, les subventions au contraire, mettent définitivement au compte de l'Etat les dépenses des budgets ordinaires que les Communes sont dans l'impossibilité d'assurer par leurs propres moyens. (1)

Le bénéfice de ces dispositions est réservé exclusivement aux communes « directement atteintes par « des événements de guerre », c'est-à-dire « non « seulement celles qui ont été libérées du joug enne- « mi, mais aussi celles qui, situées sur la ligne de feu, « ont été particulièrement atteintes dans le chiffre « de leur population, ainsi que dans leurs éléments « de production ». (1)

Les demandes des communes, accompagnées de documents justificatifs et de l'avis des Préfets, sont transmises par ceux-ci au Ministère de l'Intérieur, pour y être soumises à l'examen d'une Commission Interministérielle de 21 membres désignés par le Ministre de l'Intérieur et comprenant notamment :

(1) Cf. Circulaire du Ministère de l'Intérieur (Administration départementale et communale, 2^e Bureau) du 28 janvier 1920.

deux Sénateurs, deux Députés, deux membres du Conseil d'Etat, deux membres de la Cour des Comptes, et divers fonctionnaires des administrations de l'Intérieur, des Finances et des Régions Libérées. Après instruction de chaque demande par un rapporteur, la Commission se prononce en section ou en Assemblée Générale, selon l'importance de l'affaire, et le Ministre de l'Intérieur prend une décision homologuant en fait l'avis de la Commission.

Quant aux fonds nécessaires, ils sont fournis par le Crédit Foncier qui, par convention du 13 janvier 1919, s'était déjà engagé à mettre dans ce but à la disposition de l'Etat une somme de 300 millions provenant de ses obligations communales, et productive d'un taux d'intérêt de faveur correspondant au prix de revient des obligations, majoré de 0,20 %. Les sommes versées aux communes à titre d'avances sont remboursées par elles en quarante annuités « terminables » payables semestriellement, et garanties par l'Etat en cas de non-paiement. Les sommes versées à titre de subventions sont également remboursées en quarante annuités, mais par l'Etat lui-même, pour le compte des Communes.

Par suite d'une modification apportée à cette loi par celle du 20 avril 1922, les Communes peuvent maintenant obtenir des *subventions* même « pour
« contribuer aux dépenses urgentes et indispensables
« de leur budget extraordinaire, lorsque ces dépenses n'ont pas pour objet un accroissement du patrimoine communal » ; quant aux dépenses extraordinaires qui, sans être urgentes et indispensables,

présentent néanmoins un caractère d'utilité incontestable, et qui ont pour conséquence un accroissement du patrimoine communal, elles continuent à pouvoir faire l'objet d'avances remboursables.

Le montant total *des subventions* ainsi accordées aux Communes au titre des lois des 4 octobre 1919 et 20 avril 1922 atteignait au 1^{er} décembre 1924 la somme de 129.709.507 frs. Celui des avances se chiffrait à la même date par la somme de 86.499.085 frs. Ces deux lois n'auront d'ailleurs pas eu seulement pour résultat d'apporter aux communes libérées un secours appréciable ; elles ont également contribué à faciliter le retour de ces communes aux règles normales de la comptabilité publique en les obligeant à dresser des budgets, à faire état de toutes leurs ressources, et à distinguer parmi leurs dépenses celles qui pouvaient être ajournées, et celles qui, même sans avoir le caractère obligatoire prévu par la loi du 5 avril 1884, pouvaient cependant être reconnues urgentes et indispensables.

c) *Contributions de guerre.* — Avant la loi du 4 octobre 1919, celle du 17 avril sur les dommages de guerre avait déjà considérablement allégé la situation financière des communes libérées en classant au nombre des dommages pouvant donner droit à la réparation intégrale instituée par l'article 12 de la loi du 26 décembre 1914 « les impôts, contributions « de guerre, et amendes dont avaient été frappées les « communes, départements, associations, établis-
« ments publics et d'utilité publique » etc...

C'était une somme supérieure à un milliard dont l'Etat allait à ce titre décharger les seules collectivités communales pour en réclamer lui-même le paiement à l'ennemi.

A la date du 23 mai 1921, le Ministère des Finances faisait connaître en effet que le montant total des contributions de guerre levées par les Allemands dans les villes françaises atteignait 1.184.790.481 frs 47, résultat d'ailleurs incomplet, certains renseignements n'ayant pu encore être fournis par la Préfecture de l'Aisne.

Ce chiffre se répartissait ainsi :

Aisne	95.249.513 ⁴⁶	(non définitif)
Ardennes	94.264.385	30
Marne	2.356.745	»
Meurthe-et-Moselle	9.553.184	52
Meuse	9.543.658	»
Nord	872.130.097	01
Oise	2.580.436	91
Pas-de-Calais	48.060.550	»
Belfort	néant	
Seine-et-Marne	4.267	45
Somme	51.047.643	82
	1.184.790.481 ⁴⁷	

Dans la plupart des cas, les Communes avaient dû, pour payer ces contributions, contracter des emprunts auprès des particuliers ou émettre des bons de monnaie.

C'est ainsi que la Ville de Sedan, envahie le 26 août 1914, se vit frappée dès le 28 d'une première contribution de 200.000 francs qu'elle dut verser intégralement en or, et le 31 du même mois, d'une

seconde amende de 500.000 frs sur lesquels 278.036.65 seulement purent être versés en espèces. Le 23 janvier 1915 pour pouvoir payer à l'occupant un nouvel impôt de 500.000 francs, elle doit contracter deux emprunts de 330.000 et 125.000 que la Banque Internationale de Luxembourg consent au Président de la Chambre de Commerce, avec la garantie de vingt notables Sedanais.

Le 9 août 1915, c'est une somme de un million de marks que réclame l'ennemi, mais que les ressources locales déjà épuisées ne permettent pas de réunir. L'Allemand réduit ses exigences à 715.000 marks, soit 993.750 francs ; la population ne peut offrir que 291.535 frs 65 en espèces ; la Municipalité y ajoute 50.000 en bons de la Ville... Pour le surplus les habitants en sont réduits à se dessaisir de leurs titres qui sont vendus, sans aucune garantie d'ailleurs, par les soins de la « Schaffauser Bankverein » de Cologne. Quelques mois plus tard la ville de Sedan est obligée d'emprunter une nouvelle somme de 250.000 frs à la Banque Internationale de Luxembourg.

Tous ces emprunts ont été réalisés à des taux d'intérêts assez élevés (7 fr. 50 % pour les prêts consentis par la Banque de Luxembourg) que les communes doivent continuer à verser en attendant de pouvoir rembourser leur dette sur les indemnités de dommages de guerre. Pour leur épargner ce surcroît de charges la loi du 31 mai 1916 (art. 26) leur a donné la possibilité d'obtenir de l'Etat, à titre d'avance, et par anticipation sur les dites indemnités, le remboursement des intérêts dont il s'agit.

d) *Emprunts spéciaux aux régions libérées.* —

D'autres dispositions intervinrent également pour permettre aux sinistrés et groupements de sinistrés d'obtenir dans certaines conditions, en vue de la reconstitution des régions dévastées, des emprunts gagés sur les indemnités représentatives de dommages de guerre. Après que la loi de finances du 31 juillet 1920 eût, dans ses articles 152 à 160, consacré le paiement par annuités des indemnités dues aux sinistrés ou groupements de sinistrés, lorsque le montant de la perte subie était égal ou supérieur à un million, la loi du 31 décembre de la même année portant ouverture de crédits provisoires sur l'exercice 1921, disposa (art. 67) que les sinistrés et les associations de sinistrés « régulièrement constituées » ayant subi des dommages sur le territoire d'une même commune, pourraient être groupés par les soins de l'Administration municipale. Les Communes pourraient alors être autorisées à effectuer pour le compte de ces groupements des emprunts gagés par les annuités dues aux sinistrés. De même, Communes et Départements étaient admis à se grouper, pour le même objet et dans les mêmes conditions.

Pour éviter les retards que pouvaient apporter à la réalisation de ces emprunts les lenteurs de la procédure instituée pour le règlement des dommages de guerre, la loi Loucheur (24 mars 1921) prévint la remise d'un certificat provisoire global par le Ministère des Régions Libérées aux groupements de sinistrés, communes, groupements de communes et départements désireux d'emprunter dans les conditions

sus-indiquées, avant même que fussent remis à leurs adhérents les titres définitifs ou certificats provisoires que ceux-ci pourraient obtenir en représentation de leurs dommages de guerre.

Enfin les facilités déjà accordées furent élargies encore, et cette fois uniquement au profit des communes, groupements de communes et départements des régions dévastées, *par la loi Marin* (28 février 1921) qui accorde à ces collectivités la faculté d'émettre, après autorisation donnée par le Ministre de l'Intérieur, sur avis de ses collègues des Finances et des Régions Libérées, des emprunts remboursables en 10 ans au plus « dans le but de procurer aux sinistrés les fonds de roulement nécessaires à la marche des entreprises de reconstruction ». Ainsi la constitution régulière de groupements de sinistrés n'était plus exigée comme condition préalable. Les emprunts ainsi contractés bénéficiaient des immunités et dispenses de timbre et d'enregistrement, et d'exemption de la taxe sur les revenus des valeurs mobilières, accordées par l'article 157 de la loi du 31 juillet 1920.

C'est en vertu de ces dispositions exceptionnelles que furent autorisés les emprunts des Villes de Saint-Quentin (31 millions de frs), Albert (25 millions), La Bassée (15 millions), Verdun (60 millions), Reims (120 millions), Soissons.

III. — *Reddition des comptes des communes envahies.*

Tandis qu'ils préparaient cette réglementation destinée à faciliter aux collectivités communales l'allègement de leur détresse financière et leur réadaptation à la vie économique et administrative, les trois ministères de l'Intérieur, des Finances et des Régions Libérées s'essayaient d'autre part à résoudre le redoutable problème de la liquidation des comptes de guerre.

Problème ardu et complexe s'il en fut !

Complexe, en raison de la multiplicité et de la diversité des opérations à faire entrer en ligne de compte : dépenses du ravitaillement, tantôt dues par les Communes, tantôt réglées par celles-ci, la plupart du temps en bons de monnaie, — bons de monnaie remboursés par l'Etat, en vertu des lois du 11 février 1919 et du 31 mai 1921, — et dont le montant doit être ensuite recouvré par l'Etat sur les communes émettrices ; remboursement aux communes des rentes, traitements, pensions, allocations à la charge de l'Etat, dont elles ont pu consentir l'avance à des bénéficiaires demeurés en pays envahi ; amendes et contributions de guerre à rembourser également aux communes, et indemnités de dommages de guerre à leur verser sur le budget des dépenses recouvrables, etc., etc... Ceci n'est qu'un petit aperçu des règlements à opérer, parmi tant d'autres, entre l'Etat et les seules communes.

Sans doute, malgré tant de difficultés, un travail minutieux et patient eût-il permis d'y parvenir, si l'on avait pu en rassembler tous les éléments, si l'examen de comptes régulièrement établis avait pu permettre de chiffrer exactement les sommes à porter au crédit ou au débit des communes. Mais il en allait tout autrement de ces comptabilités où l'application des règles de fond aussi bien que des règles de formes avait été rendue absolument impossible par les circonstances : point de budgets, point de comptes réguliers, seulement des notes sommaires, des comptabilités embryonnaires, sans vérifications possibles, sans justifications à l'appui, tenues par des comptables ou des secrétaires occasionnels qui parfois avaient dû en assumer la charge par ordre de l'autorité ennemie. Aussi le problème se révélait-il singulièrement ardu et délicat !

Une première étape dans la voie de la « régularisation » de ces situations anormales consista à obliger tous les comptables irréguliers qui avaient été amenés à se substituer aux receveurs municipaux pour administrer les services financiers communaux, y compris ceux du ravitaillement, à verser sans délai à la Caisse municipale les fonds dont ils auraient pu se trouver encore détenteurs (circulaire du Ministère de l'Intérieur, 2^e bureau de l'Administration départementale et communale, du 19 juillet 1920).

Puis une circulaire du 15 septembre 1920, signée des Ministres de l'Intérieur, des Finances et de l'Hygiène, réclama la production des comptes des gestions ayant eu lieu en territoire envahi. Cette production

était exigée aussi bien des comptables réguliers que de toutes les personnes qui avaient été appelées à un titre quelconque à manier des deniers publics. Les uns comme les autres avaient d'ailleurs, en fait, exercé leur gestion en *dehors des conditions normales*, mais sans que cependant leur situation puisse être assimilée à celle des comptables occultes. Toutes ces gestions ayant en effet eu lieu publiquement, on ne pouvait prétendre que de ce seul fait elles aient été à proprement parler « irrégulières ».

En conséquence, obligation était faite de rendre compte de chaque gestion anormale et transitoire pour toute la période allant du jour où le fonctionnement des services administratifs avait été suspendu dans la commune par l'invasion, jusqu'au jour où un comptable de droit avait pris possession de la caisse municipale. La circulaire indiquait la forme dans laquelle devaient être présentés ces comptes ; elle prévoyait la classification des recettes en huit catégories. (Encaisse au premier jour de la gestion, Recettes communales, prêts consentis par les particuliers ou les collectivités, émissions de bons de monnaie, recettes du ravitaillement, versements effectués par les autorités ennemies, impôts et revenus d'Etat, recettes diverses) et celles des dépenses en quinze catégories dont l'énumération peut être également intéressante : I. Dépenses communales proprement dites. — II. Avances aux particuliers et aux Communes. — III. Frais d'émission des bons de monnaie. — IV. Dépenses du service du ravitaillement. — V. Salaires et dépenses diverses payées sur verse-

ments spéciaux effectués par l'autorité ennemie. — VI. Amendes, contributions de guerre et autres dépenses imposées par l'ennemi et remboursables au titre de dommages de guerre. — VII. Secours divers aux indigents et malades. Hospitalisations. — VIII. Dépenses d'assistance. — IX. Attribution du montant de centimes ou de parts sur le produit des impôts d'Etat. — X. Allocations militaires. — XI. Allocations aux évacués et réfugiés. — XII. Avances sur traitements et pensions pour le compte de l'Etat. — XIII. Avances sur traitements et pensions pour le compte du département. — XIV. Dépenses diverses. — XV. Versements à d'autres comptables.

A l'appui de ces comptes, la circulaire exige la production : 1°) de toutes justifications utiles de recettes et de dépenses ; 2°) d'une déclaration du receveur exposant les circonstances dans lesquelles a eu lieu l'ouverture de la gestion de fait, les conditions de fonctionnement de cette gestion, la forme et la nature de la comptabilité tenue ; 3°) d'une copie du compte administratif dressé par l'ordonnateur (Maire, ou toute personne ayant rempli les fonctions d'administrateur) ; 4°) d'un état de l'actif de la commune au jour de l'entrée en fonctions et à celui de la sortie de fonctions du comptable ; 5°) d'un état du passif au dernier jour de la gestion ; 6°) d'une déclaration du comptable attestant qu'à sa connaissance l'énumération des recettes et dépenses portées au compte est bien complète.

Les comptes ainsi établis et dûment accompagnés doivent alors — et c'est un des points essentiels de la

circulaire — être soumis au Conseil Municipal qui par délibération spéciale conforme à un modèle annexé, est appelé à *se prononcer sur l'utilité communale des dépenses* ; au vu de cette déclaration le Préfet prend ensuite un arrêté statuant sur la même question, puis le compte est transmis au Receveur des Finances et par ses soins au Trésorier Général. C'est alors que par un nouvel arrêté, pris sur *l'avis conforme* du Trésorier Général, le Préfet détermine « *quelles sont parmi les opérations décrites dans les comptes celles qui concernent exclusivement la commune* ». En conséquence de cette décision, le Trésorier général doit distraire des pièces jointes au compte toutes celles relatives à des opérations effectuées pour le compte de l'Etat ou du département.

Les instructions ministérielles précisent que cette décision du Préfet ne peut avoir pour conséquence « d'engager l'Etat en ce qui concerne la reprise au compte de ce dernier des opérations considérées comme n'ayant pas un caractère communal, la détermination définitive des dépenses à imputer sur le budget général devant être opérée ultérieurement par les administrations intéressées ».

Des ampliations de cet arrêté sont transmises au Trésorier Général, au Receveur des Finances et au Receveur Municipal, et le compte est enfin soumis, suivant le cas, à la Cour des Comptes ou au Conseil de Préfecture qui statue définitivement et détermine à quel service l'excédent de recettes ou l'excédent de dépenses devra être imputé.

Telle est en substance la procédure instituée par la circulaire du 15 septembre 1920, procédure assez compliquée, comme on le voit, et qui, en subordonnant la production des comptes des Communes à une ventilation préalable, et des plus délicates, entre les opérations de l'Etat, celles des départements et des Communes, allait avoir pour résultat de rendre cette production à peu près impossible.

Cette ventilation constituait en effet le problème le plus difficile à trancher. En laissant aux communes et aux Préfectures le soin de le résoudre même provisoirement ne risquait-on pas d'aboutir à une multiplicité de solutions contradictoires, dues à des divergences d'appréciation inévitables ?

Les difficultés. — Cependant, peu à peu, venaient s'empiler en monceaux dans les caves du Ministère des Finances les liasses de bons de monnaie envoyées par les Receveurs des Finances et les Trésoriers Généraux après remboursement de ces coupures aux porteurs en vertu de la loi du 11 février 1919 (1).

Ces bons, il eût fallu les trier, les classer, en vérifier la provenance pour établir la dette respective des communes émettrices vis-à-vis de l'Etat. Mais le Trésor n'était outillé pour cette besogne ni en locaux, ni en personnel (2), et les fragiles papiers, qui avaient

(1) Cf. plus haut, page 131 (bons de monnaie).

(2) A titre documentaire le Ministère des Finances avait reçu 260.000.000 billets, représentant un volume de 1.200 mètres cubes. Leur dépouillement eût nécessité le travail de 500 employés pendant 18 mois et entraîné une dépense approximative de 3.900.000 francs. (Avis n° 6121 présenté le

déjà mal supporté leurs innombrables vicissitudes monétaires au point d'en être méconnaissables, n'échappèrent point aux injures des rats, et de l'humidité.

On proposa alors (projet de loi n° 3, 311. Chambre des Députés) un moyen empirique qui aurait consisté à fixer d'une part *le montant total des émissions* (d'après les déclarations des communes, contrôlées si possible) et d'autre part *le total des remboursements* (total connu, puisque correspondant au débit du compte « Echange des bons de Monnaie » à la Caisse Centrale), puis à établir entre ces deux chiffres une proportion qui appliquée ensuite pour chaque commune au chiffre de l'émission déclaré par elle aurait déterminé arbitrairement le montant des remboursements opérés pour son compte par l'Etat, c'est-à-dire le montant de sa dette vis-à-vis du Trésor. Cette opération aurait été fixée par le Ministère des Finances et réglée par décret.

Débitrices envers l'Etat du montant des bons de monnaie remboursés par lui, les Communes firent observer qu'elles se trouvaient par contre créancières du Trésor pour les dépenses qu'elles avaient engagées, à l'aide de ces mêmes bons, pour le compte de l'Etat. Si l'on examine en effet l'emploi généralement fait par les Villes de leurs bons, on voit que ceux-ci ont servi :

7 juin 1923 par M. Bokanowski, député, au nom de la Commission des Finances, sur le projet de loi tendant à fixer les conditions dans lesquelles seront apurés les comptes de la période de guerre).

1°) A payer les rentes, traitements, pensions, allocations à la charge de l'Etat ;

2°) A payer les amendes et contributions de guerre (remboursables sur les dommages de guerre en vertu de la loi du 17 avril 1919) ;

3°) A faire des avances aux établissements privés et aux particuliers ;

4°) A couvrir les déficits de leurs budgets, lorsqu'elles avaient pu établir ces états prévisionnels ;

5°) A instituer des fonds de chômage.

Ainsi les deux premières de ces catégories de dépenses devaient en définitive être supportées par l'Etat, les avances consenties aux particuliers et établissements privés étaient évidemment remboursables par ceux-ci ; les déficits budgétaires incombaient partiellement à l'Etat en vertu de la loi du 4 octobre 1919 ; quant aux fonds de chômage, ils justifiaient également une participation de l'Etat qui était venu en aide, pour cet objet aux communes de l'intérieur.

En ce qui concerne toutefois les dépenses de la première catégorie, il était difficile d'admettre que l'Etat qui avait déjà remboursé les bons de monnaie, pût être tenu de rembourser encore *en espèces* aux communes les dépenses engagées pour son compte à l'aide de ces bons ; au contraire il était tout indiqué de recourir pour ce règlement au procédé commode de la compensation ; l'Etat s'acquitterait envers les communes des dépenses à sa charge, à l'aide de mandats émis au nom du Caissier Payeur Central, qui les porterait au crédit du compte spécial ouvert à

chaque ville pour remboursement des bons de monnaie, compte spécial qui par contre aurait été débité du montant des bons émis par les villes et retirés par l'Etat. C'est ce système qui a été préconisé pour apurer les comptes concernant les avances des communes pour les *délégués mineurs* (Cf. circulaire des 21 juillet 1920 et 4 février 1921), pour les *allocations militaires* (Circulaire du 1^{er} mars 1921), pour les *dommages de guerre* (Circulaire du 27 février 1922).

Une des applications les plus intéressantes de ce système de compensation est celle qui a été faite en vue du remboursement aux communes des avances consenties par elles aux bénéficiaires d'allocations militaires.

Une circulaire du 26 mars 1918 avait accordé le rappel intégral des allocations militaires prévues par les lois des 5 août 1914, 4 août 1917, 15 novembre 1918 au profit des rapatriés des régions envahies. Le paiement de ce rappel s'effectuait dans les conditions suivantes : à leur retour en France les rapatriés se voyaient allouer par les commissions cantonales une somme représentant quatre mois d'arriéré d'allocations ; puis on établissait leur compte ; on calculait le montant de ce rappel d'allocations depuis août 1914, déduction faite des quatre mois immédiatement payés, ainsi que d'une somme forfaitaire de 12 francs par mois correspondant aux secours en nature qui avaient pu être accordés à chaque rapatrié durant l'occupation. On en déduisait également, le cas échéant, le montant des avances consenties par les Communes, soit en espèces, soit en bons de monnaie,

au titre des lois militaires. La somme résultant de ces calculs constituait le *rappel*, mais elle n'était payable *qu'à la fin des hostilités* ; jusque là l'Etat la conservait sous le nom de *capital réservé*. Exceptionnellement, divers prélèvements pouvaient être autorisés.

A la cessation des hostilités les rapatriés ont donc touché ce « capital réservé » et les sommes qui constituaient le total des déductions sus-indiquées sont demeurées dans les caisses du Trésor. C'est sur ces sommes que les communes qui avaient, soit distribué des secours, soit assuré le ravitaillement, soit fait des avances d'allocations militaires, ont demandé à l'Etat le remboursement de leurs frais. Le mécanisme de ce remboursement a été fixé par la circulaire du Ministère de l'Intérieur du 24 décembre 1920 qui prévoit 4 hypothèses différentes :

1°) Les avances ont été faites par les communes en *espèces* ou en *bons de fournitures* à prendre à leur compte chez des commerçants locaux. Dans ce cas, d'ailleurs très rare, l'Etat devait en effectuer directement le remboursement à la Commune *et en espèces*.

2°) *Les Communes ont remis aux intéressés des bons de monnaie* : l'Etat les remboursera à l'aide de *mandats* émis au nom du Caissier Payeur Central, à charge par lui de créditer le compte « Remboursement de bons de Monnaie » de la Commune, compte précédemment débité à l'occasion de l'échange de ces bons.

3°) Les Communes ont remis aux intéressés des *tickets* leur donnant le droit de s'approvisionner aux magasins de ravitaillement *du Comité d'Alimentation du Nord de la France*, même procédure que dans l'hypothèse ci-dessus, mais cette fois le Caissier Payeur Central créditera le compte du « Comité d'Alimentation du Nord de la France ». Ce Comité a en effet fourni des denrées de ravitaillement provenant *d'acquisitions faites par le Gouvernement français* ; il est donc tenu d'en rembourser la valeur au Trésor, et il a lui aussi un compte ouvert à la Caisse Centrale.

4°) Les avances d'allocations ont été consenties par des particuliers : elles leur seront remboursées directement par l'Etat dans l'hypothèse où les Communes ont acquitté ces allocations militaires *en bons de monnaie*. Si les Communes les ont réglées *en espèces ou en bons de fournitures*, c'est par l'intermédiaire des Communes (l'Etat incorporant ces avances dans les ordonnancements faits aux Préfets) que les particuliers seront remboursés.

Ces instructions furent complétées peu après par une circulaire du 25 mars 1921 qui précisa les conditions dans lesquelles devaient s'effectuer les remboursements dont il s'agit, et par une autre du 20 décembre suivant qui régla la procédure à suivre lorsque les archives avaient été détruites et ne permettaient plus aux communes de connaître le montant des avances par elles consenties : en pareil cas les Préfets des Régions Libérées auraient à demander

à leurs collègues des départements où les intéressés s'étaient réfugiés, de leur indiquer le montant des retenues opérées sur le rappel des allocataires, montant qui était porté aux dossiers du capital réservé. Si les allocataires étaient toujours demeurés en pays envahi, ou s'ils étaient morts ou disparus, le montant des avances à rembourser aux communes était fixé à la somme forfaitaire de 12 frs par mois et par habitant.

*
**

Ces instructions ont-elles été incomprises ou méconnues ? Etaient-elles réellement inexécutables ? Le Ministère des Finances faisait connaître le 7 septembre 1922 que seuls les départements de la Meuse et de Meurthe-et-Moselle avaient à cette date fait procéder à des ordonnancements au profit du Caissier Payeur Central et que des rappels devaient être adressés aux Préfets des autres départements intéressés.

C'est que, dans bien des cas, la situation n'était pas en réalité aussi simple à analyser qu'en théorie. Nous avons vu plus haut (page 128) que les communes envahies avaient, tout au moins jusqu'à l'armistice, obtenu à crédit les denrées du ravitaillement moyennant l'engagement pris par elles de se libérer à la fin de la guerre.

Les hostilités terminées, le C. A. N. F. s'adressa donc aux Communes pour recouvrer ses créances, dans la mesure tout au moins où celles-ci ne se trouvaient pas éteintes par suite de l'imputation des

avances sur allocations militaires et autres, dont les communes à leur tour étaient créancières vis-à-vis de l'Etat.

Mais les Municipalités se heurtèrent alors à des difficultés sans nombre. Parmi les bénéficiaires du ravitaillement se trouvaient bien peu de personnes ayant pu régler leurs achats ; les communes avaient donc fait crédit elles aussi, et certains parmi leurs débiteurs, qui eussent été en état de se libérer, ne l'avaient point fait encore, soit par négligence, soit par mauvaise volonté. En outre il fallait considérer comme absolument irrecevables d'importantes créances se rapportant soit à des livraisons faites à des personnes indigentes, disparues ou décédées sans laisser de traces, soit à des secours en nature délivrés à des populations de passage, refoulées par les armées. Enfin, dans bien des localités, la disparition des archives ne permettait pas de contrôler les demandes de remboursement formulées par le C. A. N. F.

Informé de cette situation, le Ministre des Finances insista pour que fût poursuivi avec la plus grande diligence le règlement des dettes qui pouvaient être liquidées par voie de compensation. Quant aux autres dettes, il laissait aux Communes le soin de distinguer parmi leurs débiteurs ceux qui pouvaient se libérer et ceux qui ne le pouvaient pas, et d'admettre en non valeurs les créances réellement irrecevables, *celles-ci devant d'ailleurs rester à la charge exclusive des communes*. Néanmoins, en considération des « difficultés que les collectivités en cause ont pu

« éprouver à récupérer immédiatement le prix de
« cessions sur une population dans bien des cas pri-
« vée de ressources par la guerre » le Ministre des
Finances accordait aux communes « pour se libérer
« intégralement et récupérer les créances à recou-
« vrer » un délai expirant le 30 septembre 1922.

C'est pour hâter le règlement de ces dettes commu-
nales que le Ministère de l'Intérieur adressa aux Pré-
fets la circulaire du 18 mai 1922. Cependant il insistait
auprès de son collègue des Finances pour que l'Etat
prît à sa charge, non pas la totalité des dettes de ravi-
taillement (le Ministre des Finances en estimait le
montant à 1 milliard environ), mais au moins une
partie du montant des créances reconnues irrécouvra-
bles.

*
**

D'un autre côté les Administrations de l'Intérieur
et des Finances intervenaient pour obtenir la reddi-
tion des comptes des comptables de fait. La première
adressait aux Préfets des régions libérées, le 18 mai
1922, en même temps que les instructions relatives au
règlement des dettes de ravitaillement, une autre
circulaire qui visait plus spécialement les comptes à
rendre par les consortiums constitués en vue de
l'émission de bons de monnaie. Ces organismes étaient
assimilés à des Syndicats de Communes, et la liqui-
dation de leurs opérations était confiée à un Comité
composé de deux délégués élus par chacun des
Conseils Municipaux intéressés.

Les Finances, à leur tour, priaient, le 25 juillet 1923, les Trésoriers Généraux de provoquer l'établissement, par les Maires et les Receveurs Municipaux, d'un bilan des opérations de la période de guerre, bilan arrêté au 31 décembre 1922. Sur la demande de son collègue, le Ministre de l'Intérieur insistait le 1^{er} novembre 1923 auprès des Préfets pour obtenir la production de ce bilan le 15 novembre au plus tard.

Ces instructions répétées ne parvinrent pas à hâter beaucoup la production des comptes. D'après les statistiques officielles établies par le Ministère des Finances, le nombre des comptabilités exceptionnelles susceptibles d'être déferées à la Cour des Comptes ne serait pas inférieur à mille ! Or, au mois de janvier 1924, vingt seulement de ces comptes étaient parvenus à la Cour !

Voici, à cet égard, quelques indications (1) sur la situation des comptabilités tant régulières qu'exceptionnelles, produites par les comptables, vérifiées dans les Trésoreries Générales et les recettes des Finances et soumises au Juge des Comptes.

(1) Ces indications ont été communiquées le 22 août 1923 par la Direction de la Comptabilité Publique au Parquet Général près la Cour des Comptes.

DÉPARTEMENTS	CATÉGORIES de Comptables	NOMBRE DES COMPTES			
		à apurer	produits	vérifiés par le T. P. G.	soumis au uge des Comptes
Nord	de fait....	1088	367	211	106
	réguliers..	1814	1480	1383	1332
Pas-de-Calais	de fait....	161	150	126	»
	réguliers..	8	5	5	»
Somme	de fait....	166	102	3	8
	réguliers..	1	1	1	1
Oise	de fait....	36	5	5	5
	réguliers..	1	1	»	1
Aisne	de fait....	601	331	306	113
	réguliers..	55	48	48	48
Ardennes	de fait....	585	106	54	2
	réguliers..	28	28	28	28
Meurthe-et- Moselle	de fait....	103	51	31	31
	réguliers..	»	»	»	»
Vosges	de fait....	42	17	17	17
	réguliers..	»	»	»	»

Les résultats des départements de la Meuse et de la Marne, qui ne figurent pas dans la situation ci-dessus, seraient vraisemblablement comparables à ceux des autres départements.

En présence de cette situation, la Cour des Comptes insista à plusieurs reprises pour obtenir la reddition des comptes.

Par un référé N° 3072 du 5 mai 1923 elle demande que « les comptes des consortiums lui soient trans-
« mis le plus rapidement possible, afin de donner
« au contrôle judiciaire le moyen de procéder aux
« rapprochements qui constituent la base même de
« la vérification, et d'aboutir à des observations d'en-

« semble ». Elle observe que « les consortiums ne se
« sont pas bornés d'ailleurs à fournir aux Commu-
« nes et aux établissements locaux des ressources de
« trésorerie, mais qu'ils ont payé des dépenses pour
« leur compte : contributions de guerre, dépenses
« d'assistance, etc... Qu'enfin la plupart des opéra-
« tions des consortiums se traduisent par des avan-
« ces aux communes, aux établissements publics, au
« département ou à l'Etat, avances qui doivent être
« réglées. Comment la Cour se prononcerait-elle sur
« ce règlement si la comptabilité des consortiums
« est soustraite à son examen ? »

Un an plus tard (référé N° 3457, du 13 juin 1924) elle réclame encore la production des comptes de guerre, elle justifie à cette occasion la situation normale des comptables de fait, dont l'intervention « ne
« saurait être assimilée à une ingérence illégale dans
« le maniement des deniers publics. Aussi la Cour
« s'est-elle refusée à faire application aux compta-
« bles exceptionnels de l'ensemble des règles admi-
« ses pour les cas de gestion occulte. Mais de quelque
« considération d'équité qu'elle entende s'inspirer, il
« n'en reste pas moins que les comptables exception-
« nels doivent lui rendre compte de leurs opérations
« et qu'une décision du juge financier peut seule
« prononcer leur libération. »

Et devant l'impossibilité où se trouvent les Préfets et les Trésoriers Généraux d'appliquer l'instruction interministérielle du 15 septembre 1920 (V. *suprà* pages 144 et suivantes) et de dégager des faits comptables ceux qui relèvent des services essentiellement

communaux, la Cour formule cette appréciation si parfaitement fondée :

« Toutes ces dispositions dérivent de malentendus ;
« elles proviennent *des confusions* qui se sont pro-
« duites dans l'esprit des rédacteurs de la circulaire
« entre le rôle de la *Commune du territoire non*
« *occupé, unité administrative secondaire*, régie par
« la loi de 1884, et celui de la *Commune envahie*, qui
« est devenue par la force des choses *une sorte de*
« *petit état indépendant avec ses finances et sa mon-*
« *naie propre*, entre la situation des comptables
« occultes, qui se sont constitué une caisse particu-
« lière en détournant les deniers publics de leur des-
« tination, et celle *des comptables réguliers ou excep-*
« *tionnels* qui, avec l'assentiment de l'autorité de fait,
« au vu et au su de tous, *ont géré une caisse publique*,
« enfin et surtout entre le *jugement des comptes des*
« *comptables et les règlements de comptes à interve-*
« *nir entre l'Etat, les départements, communes et éta-*
« *blissements des régions occupées*. Aux yeux du
« juge des comptes, *toutes les opérations effectuées*
« *par les Communes envahies sont des opérations*
« *communales, si exceptionnelle que soit leur nature,*
« *et qu'elles doivent ou non donner lieu, par la suite,*
« *à des remboursements ou à des règlements de*
« *comptes* ».

A la suite de cette observation extrêmement intéressante, et qui posait en principe que la « reddition des comptes » doit être une opération entièrement distincte du « règlement » des dettes et des créances réciproques de l'Etat, des départements et des com-

munes, la circulaire interministérielle du 15 septembre 1920 fut remaniée et de nouvelles instructions furent adressées aux Préfets le 25 octobre 1924, en vertu desquelles le Conseil Municipal n'avait plus à se prononcer sur l'utilité communale des dépenses, mais seulement sur l'approbation de l'ensemble des opérations effectuées pendant l'occupation. Cependant certaines dépenses devaient par les soins des Trésoriers Généraux, être distraites des comptes communaux comme incombant manifestement à l'Etat, ainsi celles concernant les traitements, pensions, rentes et allocations militaires, et les secours de chômage. Pour les autres opérations, si exceptionnelle que « soit leur nature et quels que soient les règlements ultérieurs susceptibles d'intervenir », elles devaient être comprises dans la comptabilité communale et soumises au jugement normal des comptes.

IV. — *Apurement des comptes de guerre.*

Le 8 novembre 1921, M. Doumer, alors Ministre des Finances, déposait au nom du Gouvernement un projet de loi (N° 3311) « tendant à fixer les conditions dans lesquelles seront apurés les comptes de la « période de guerre », mais ce projet ne visait en somme que la régularisation des écritures passées par les comptables du Trésor pendant les années 1914 à 1920 inclus, ainsi que le règlement des budgets généraux de ces mêmes exercices. Il établissait des règles

spéciales pour certains comptes à présenter par la Caisse Centrale du Trésor et notamment pour le compte « Remboursement des bons de monnaie » (Cf. plus haut, page 148). C'est ainsi qu'il dispensait le Caissier Payeur Central de produire, à la Cour des Comptes, les bons remboursés, comme justification des dépenses résultant des remboursements opérés ; ces bons devaient être remplacés dans la comptabilité par des procès-verbaux de reconnaissance et pouvaient être détruits après avoir été « reconnus ».

La question de « l'apurement des comptes des Communes » c'est-à-dire des règlements à intervenir entre les Communes, les Départements et l'Etat, restait donc entière.

Ce grave problème devait, comme tant d'autres d'inégal intérêt, justifier la création d'une Commission spéciale, qui fut effectivement instituée par un simple arrêté en date du 4 novembre 1922.

Cette Commission interministérielle, qui se compose de quatorze membres, sous la Présidence de M. Chantereau, Président de Chambre à la Cour des Comptes, a reçu pour mission :

1°) de dégager les principes suivant lesquels doit être opéré le règlement « des comptes à intervenir « entre l'Etat et les Communes, syndicats de communes, consortiums d'émission de bons de monnaie « des Régions Libérées, à raison des remboursements « de l'espèce opérés par l'Etat, des paiements faits « pour le compte de ce dernier par les collectivités « précitées, des distributions de secours de chômage

« auxquels elles ont procédé, et des livraisons de den-
« rées faites à crédit aux communes de ces régions
« pendant l'occupation allemande, par prélèvement
« sur les approvisionnements que l'Etat avait acquis
« en Amérique ; 2°) de faire application de ces prin-
cipes à chaque Commune ou organisme intéressé ».

Rude besogne, comme on le voit ; car l'établissement des principes directeurs, qui doit constituer la première partie de ce travail, nécessite au préalable une abondante documentation sur pièces et surtout sur place, et de nombreuses et sérieuses enquêtes. Et l'application de ces principes une fois arrêtés aux milliers de cas d'espèces, ne doit être ni moins délicate ni moins longue, étant donné qu'il est impossible d'user d'un traitement uniforme à l'égard d'organismes « qui se sont inspirés dans l'exécution de leurs
« opérations, de règles et de considérations différen-
« tes, et qui, d'autre part, ont bénéficié ou souffert
« dans des proportions variables des circonstances
« spéciales résultant de la guerre ». (1)

Après avoir consacré ses premières réunions à déterminer sa méthode de travail, la Commission s'est occupée de recueillir les éléments d'information indispensables, mais elle s'est heurtée alors au peu d'empressement apporté par les Communes à produire les comptes de guerre demandés à plusieurs

(1) Extrait d'une lettre adressée le 30 décembre 1922 par le Ministre des Finances à M. Chantereau, président de la Commission.

reprises. Seul le département du Pas-de-Calais a institué, pour aider les Municipalités à établir leur bilan, un service de liquidation des comptes de guerre, qui apporta une aide vraiment efficace. Partout ailleurs les Communes se méfièrent, ou ne prirent pas la peine de faire les recherches qui eussent peut-être apporté quelques précisions, en sorte que la Commission ne put obtenir que quelques comptes, encore inexacts et incomplets.

Elle put néanmoins se rendre compte qu'elle se trouvait en présence de deux situations assez différentes :

D'une part celle des Communes du Département du Nord, où, comme nous l'avons déjà dit, la vie administrative et même économique s'est maintenue dans une certaine mesure, témoignant ainsi des qualités d'organisation et d'initiative dont les populations de cette région ont toujours fait preuve. Aussi ces communes ont-elles compris mieux que d'autres la nécessité de créer une monnaie fiduciaire, et grâce à d'importantes émissions de bons de monnaie effectuées le plus souvent par le soin de puissants consortiums, tels que ceux de Valenciennes, de Lille, de Douai, elles ont pu disposer d'abondantes ressources de trésorerie. Il en est résulté que les denrées de ravitaillement, au lieu d'être distribuées à crédit comme dans les autres départements envahis, ont pu être cédées aux consommateurs soit contre du papier-monnaie, soit contre des bons délivrés à titre de secours de chômage, en sorte que les restes à payer

sur ces fournitures sont relativement insignifiants (7 millions environ). (1)

Par contre le remboursement des bons de monnaie met à la charge des collectivités communales, dans me seul département, une dette très importante, qu'on peut évaluer à 1.300 millions environ (1), toutefois il conviendra de réserver sur cette somme le montant des secours de chômage distribués par ces Communes à leurs populations essentiellement industrielles, soit environ 393 millions. (1)

Quant aux communes des autres départements, elles ont émis beaucoup moins de bons de monnaie, et par conséquent ont de ce fait une dette inférieure en proportion à celles des localités du Nord, mais comme elles ont délivré à crédit une grande partie du ravitaillement à leurs habitants, elles éprouvent les plus grosses difficultés à faire rentrer les sommes dont elles se trouvent redevables envers le C. A. N. F. et qui atteignent environ 120 millions (1). D'un autre côté, elles ont accordé beaucoup moins de secours de chômage.

Sans doute ces 120 ou 130 millions qui restent à faire rentrer sont-ils relativement peu de chose en comparaison des 947 millions représentant le montant des denrées délivrées par le C. A. N. F. aux six districts français, et sur lesquels une somme de 142

(1) Chiffres et renseignements tirés d'un rapport présenté à la Commission interministérielle par M. Brin, Conseiller référendaire à la Cour des Comptes.

millions (1) a d'ailleurs été déjà versée. Mais l'Etat n'en est pas moins fort embarrassé de sa créance.

Doit-il faire poursuivre les habitants qui ont reçu le ravitaillement à crédit ?

Doit-il réclamer le remboursement aux Communes qui ont accordé des secours de chômage ?

Doit-il passer l'éponge sur le tout ?

Doit-il rechercher l'allocation moyenne à laquelle aurait droit tout habitant des Régions envahies privé de ressources et suivant les cas, accorder des restitutions aux uns ou exiger des autres des reversements ?

Systèmes proposés. — La troisième de ces solutions a été préconisée par M. Philippoteaux, député, auteur d'une proposition de loi N° 7229 déposée le 6 mars 1924, et tendant à faire supporter entièrement par l'Etat toute la charge du ravitaillement, considérée comme une « dette nationale ».

Cette proposition se fonde sur les trois idées suivantes :

a) Les engagements de remboursement pris par les communes envers le C. A. N. F. doivent être regardés comme nuls en raison des circonstances ;

b) L'Etat doit assumer la charge intégrale du ravitaillement, puisque lors de la conclusion du traité de Versailles il a négligé de revendiquer la créance qu'il

(1) Chiffres et renseignements tirés d'un rapport présenté à la Commission interministérielle par M. Brin, Conseiller référendaire à la Cour des Comptes.

possédait de ce chef sur l'Allemagne en vertu des dispositions du droit international ;

c) Il est difficile au point de vue moral d'établir une différence entre *les évacués*, que l'Etat a très largement secourus, les *occupés* auxquels il n'accorde rien. Les « occupés » ne doivent donc pas payer leur ravitaillement.

Cependant aucun de ces arguments, si on les examine, ne paraît fonder logiquement la théorie du ravitaillement gratuit et intégral :

a) Sans doute, l'Allemagne était substituée à l'Etat français dans ses devoirs moraux vis-à-vis des populations des départements occupés, mais cette obligation ne concernait évidemment que la population *privée de ressources* et non l'ensemble des habitants ;

b) Le silence gardé par l'Etat, ne saurait avoir pour effet de le constituer débiteur en présence des engagements formels des Communes ;

c) Il est exact que l'Etat doit assister les occupés *indigents* comme il a fait des réfugiés, mais il n'est nullement obligé d'assumer à lui seul le ravitaillement de toute la population.

En outre l'adoption de la solution proposée par M. Philippoteaux entraînerait pour l'Etat deux conséquences logiques :

1° Accorder rétroactivement *des secours de chômage* à tous ceux des habitants du Nord qui n'ont pas reçu d'allocations de cette nature, et demander dans ce but des crédits au Parlement ;

2° Obliger le C. A. N. F. à rembourser aux Communes, pour que celles-ci les restituent aux habitants, les 142 millions déjà versés.

On se rend compte des difficultés sans nombre, et surtout des charges considérables qui résulteraient de ce système. Son auteur lui-même en a du reste été frappé, et s'est rallié à une solution transactionnelle qui consisterait à appliquer à tous les habitants des régions libérées le régime du département du Nord. On considère en effet que dans ce département la dépense totale du ravitaillement se monte à 341 millions, sur lesquels 225 millions ont été distribués à titre de secours de chômage ; on peut donc en conclure qu'en fait l'Etat a, d'une manière indirecte, assumé dans le Nord les deux tiers de la dépense du ravitaillement, et M. Philippoteaux propose d'admettre également cette participation des deux tiers dans les autres départements.

Mais, à la réflexion, cette solution n'est juste qu'en apparence, car le Nord a été atteint par le chômage beaucoup plus que les autres départements ; en outre la proportion des évacués y a été moins élevée qu'ailleurs, en sorte que la dépense de 2 milliards et demi, faite pour l'assistance aux réfugiés et évacués, s'applique dans une plus forte mesure aux départements autres que le Nord.

Enfin ce second système constituerait lui aussi une source importante de dépenses nouvelles, et d'innombrables difficultés locales. Il convient donc de l'écarter également.

Aussi, dans un rapport qu'il vient de présenter à la Commission interministérielle, M. Brin, Conseiller Référendaire à la Cour des Comptes propose-t-il d'abandonner toute poursuite à l'égard de ceux qui restent débiteurs de leurs fournitures de ravitaillement, et toute action en répétition pour les secours de chômage alloués pendant la guerre aux habitants du Nord. Par contre il ne serait pas accordé de rappel ou de restitution à ceux qui ont effectivement payé leur ravitaillement.

S'inspirant de considérations plus pratiques que les précédentes, cette solution considère en somme que ceux qui ont payé le ravitaillement pouvaient le faire, et que d'autre part les restes à recouvrer et les secours de chômage représentent les allocations revenant à la partie de la population effectivement privée de ressources.

Le rapporteur suggère en conséquence de répartir ces découverts du ravitaillement et des fonds de chômage (soit un peu plus de 500 millions), par moitié *entre l'Etat* (par voie d'inscription d'un crédit spécial au budget du Ministère de l'Intérieur) et entre l'ensemble des Communes de France par *voie de prélèvement sur les divers fonds communs*.

Certes l'idée est séduisante, ce prélèvement, surtout s'il est échelonné sur 5 ou 6 années, fera paraître aux communes leur charge beaucoup moins lourde. Il ne faut pas oublier en effet que le produit des fonds communs tend à s'accroître d'année en année ; de 558 millions en 1922 il est passé à 661 millions en

1923 : une imputation sur ces chiffres de 50 millions par an passerait donc presque inaperçu ! Il est vrai que « pour le principe » elle soulèverait malgré tout quelques protestations de la part des Communes non envahies !

Quoi qu'il en soit d'ailleurs, il n'est pas certain que ces propositions seront adoptées.

AFFECTATION DES BONIS DU RAVITAILLEMENT.

Il appartiendra également à la Commission de donner son avis sur les conditions d'affectation des bonis qui ont pu être réalisés dans certains cas, et notamment dans le département du Nord, à la suite des opérations du ravitaillement et qui proviennent de la marge de 5 à 6 % calculée pour faire face aux déchets et pertes éventuels.

Ces bonis, qui d'après les bilans au 31 mars 1924 s'élèvent à 37.075.575 fr. 01 pour le C. A. N. F. et à 44 millions pour le Comité du Nord Libéré, sont d'ailleurs des bénéfices « en écriture » plutôt que des bénéfices réels, car les bilans où il apparaissent font état de créances même irrecevables (parmi lesquelles, pour le C. A. N. F. les 120 millions à admettre en non valeurs), en sorte que les opérations en définitive se soldent déjà et se solderont par des pertes considérables pour le Trésor.

Néanmoins les représentants des Comités de ravitaillement demandent l'autorisation de disposer de

ces bénéfices, alléguant que ces Comités ont opéré en dehors des Communes, qu'ils constituent des sortes de coopératives de consommation, que là où des bonis ont été réalisés ils l'ont été sur les habitants consommateurs qui ont payé régulièrement leurs achats, et qu'il serait injuste de ne pas leur en tenir compte et d'utiliser ces bonis à rembourser les denrées consommées dans d'autres districts par des habitants qui n'ont pas pu, ou pas voulu se libérer.

Le C. A. N. F. d'ailleurs (« le Nord Libéré » ayant fait uniquement des opérations d'après-guerre qui paraissent échapper au règlement de compte à intervenir entre l'Etat et les Communes) ne sollicite pas davantage sa participation dans les ristournes que dans les déficits. Il entend seulement revendiquer par l'intermédiaire de son Comité de liquidation le droit de disposer de ces ristournes « au profit des consommateurs », et il propose qu'une fois libérées, lorsque seront définitivement apurés les comptes des Communes, les disponibilités économisées par les Comités locaux de gestion et momentanément immobilisées dans les Caisses des Receveurs Spéciaux, soient réparties entre les Communes, sur des bases à déterminer, pour être converties en dotations perpétuelles dont les arrérages seraient affectés à des œuvres intéressant l'hygiène et la santé publique (Œuvres de protection de l'enfance, d'éducation physique, création de dispensaires d'hygiène sociale, etc.) (1)

(1) Cf. Rapport Dron-Labbé sur les opérations de ravitaillement. Voir plus haut page 129.

Ces propositions seront-elles accueillies par la Commission tout d'abord, et sanctionnées ensuite par l'autorité compétente ? Ne serait-il pas plus logique, et surtout plus raisonnable, d'appliquer ces bénéfices inexistants au déficit qui, lui, est bien réel ? En les distribuant ainsi aux Communes des Régions Libérées, ne risquerait-on pas de mécontenter davantage les populations non envahies auxquelles serait demandé par contre l'abandon d'une partie de leurs fonds communs ?

Il appartiendra à la Commission de se prononcer en premier lieu. Il a déjà été décidé qu'en tout état de cause *sur ces bonis seraient prélevées les sommes nécessaires pour faire face aux frais d'établissement des comptes de guerre de chaque commune.*

Voici donc acquise une première solution, présage d'autres décisions que nous souhaitons aussi rapides et judicieuses.

V. — *Mesures de faveur prises à l'égard des communes envahies.*

D'assez nombreuses lois, intervenues depuis la guerre et intéressant les Communes, stipulent en faveur des localités envahies certaines dispositions spéciales, plus favorables.

C'est ainsi par exemple que dans la répartition du Fonds Commun sur le chiffre d'affaires il est tenu compte pour ces communes du chiffre de la popula-

tion, déterminé par le recensement de 1911, lorsque ce chiffre est supérieur à celui indiqué par le recensement de 1921.

La loi Cornudet (14 mars 1919, art. 2) impose aux agglomérations totalement ou partiellement détruites par suite de faits de guerre, incendie, etc... l'obligation de faire établir dans un délai de trois mois *le plan général d'alignement et de nivellement* des parties à reconstruire, prévu par la loi du 5 avril 1884, accompagné d'une étude sommaire *du projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension* de la Commune. Mais l'Etat prend à sa charge les frais d'établissement de ces plans et projets, alors qu'il subventionne seulement, pour les dépenses d'application de la loi, les Communes non sinistrées visées par l'article 1^{er}.

Mentionnons encore les innombrables subventions attribuées aux Communes sur les fonds du Ministère des Régions Libérées pour remise en état de la voirie vicinale, frais de remembrement des propriétés rurales, etc...

Enfin, indépendamment de l'aide apportée par l'Etat, les localités les plus atteintes des départements envahis ont reçu un appui fort précieux de la part d'autres collectivités, communes ou départements de l'intérieur, qui les avaient adoptées comme « filleulles ». Signalons à cet égard l'utile intervention de « *l'Union des Grandes Associations françaises pour l'Essor National* » en vue de provoquer et de guider les généreuses décisions des Conseils Généraux et Municipaux.

TROISIÈME PARTIE

LA RÉFORME DES FINANCES COMMUNALES

La guerre a surpris les Communes au moment où la réforme de leur régime financier était à l'ordre du jour. Nous avons, au début de cette étude, exposé dans quel état de « vassalité » se trouvaient à cet égard les collectivités locales par rapport à l'Etat ; nous avons indiqué comment s'était trouvé caduc le projet de loi déposé par le Gouvernement en vue d'adapter au nouveau système d'impôt général et d'impôts cédulaires sur le revenu le mécanisme des centimes additionnels au principal des contributions directes qui constituaient alors, comme encore aujourd'hui, un des éléments essentiels des ressources communales.

Cette adaptation, il faut le reconnaître, est assez difficile à réaliser de façon satisfaisante en raison des importantes exonérations à la base, qui réduiraient à peu de chose le produit des impositions communales additionnelles dans les localités pauvres où les revenus imposables ne sont pas fort élevés.

Elle eût néanmoins, — quelle que fût l'imperfection du système proposé, — remédié dans une certaine

mesure, non négligeable certes, aux multiples inconvénients de l'état de choses déjà existant, inconvénients qui n'ont fait que s'affirmer depuis la guerre, à mesure que s'est aggravé le décalage entre le montant des principaux fictifs de 1915 et la valeur de la matière imposable.

A l'issue des hostilités, et avant que fussent intervenues les lois des 25 juin et 31 juillet 1920, qui ont contribué à l'améliorer sensiblement (voir pages 44 et 46) la situation financière des Communes se trouva des plus difficiles. Nous ne reviendrons pas sur le tableau que nous en avons déjà tracé : d'une part recettes en diminution, d'autre part dépenses croissantes, qui s'augmentaient encore de toutes celles dont la guerre avait nécessité l'ajournement, et de toutes les charges exceptionnelles contractées du fait des hostilités.

Ces considérations, jointes à celle de la défectuosité du régime des impositions additionnelles communales, déterminèrent le Gouvernement à rechercher les remèdes indispensables.

Le 7 juin 1920, une Commission interministérielle était instituée à l'effet de « rechercher les moyens de « procurer aux budgets départementaux et communaux, avec plus d'élasticité, des ressources nouvelles, et de donner son avis sur toutes les propositions qui pourraient lui être soumises ».

Cette Commission se divisa en trois sous-commissions :

La première, présidée par M. Jeanneney, Sénateur, fut chargée d'examiner *le mode de répartition des*

fonds communs, et notamment de celui provenant du produit du décime édicté en sus de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

La seconde, sous la présidence de M. Renard, député, eut pour mission d'étudier les divers systèmes qui pourraient être proposés en vue de *l'adaptation des centimes aux principaux d'Etat* « ou à des « principaux qui paraîtraient devoir constituer pour « les contribuables une base plus équitable d'impôt « communal ou départemental ».

Quant à la troisième sous-commission, présidée par M. Dausset, sénateur, elle s'occupa de *rechercher les nouvelles ressources* qui pourraient être éventuellement créées au profit des départements et des communes.

La sous-commission des « Fonds communs » adopta le 6 décembre 1920 un projet, préparé par le Ministère de l'Intérieur et le Ministère des Finances en vue de « compléter la loi du 25 juin 1920 portant création de nouvelles ressources fiscales en ce « qui concerne la répartition entre les Communes et « les départements du fonds commun provenant du « décime édicté en sus de l'impôt sur le chiffre « d'affaires ». Ce projet, déposé sur le bureau de la Chambre, le 16 décembre 1920, prévoyait que la moitié de ce fonds commun devait être attribuée au prorata de la population, et que la seconde moitié serait à son tour divisée en deux, pour être distribuée partie au prorata du revenu de la propriété bâtie ou non bâtie, et partie d'après l'effort fiscal des communes

apprécié sur les bases du compte administratif de 1920.

Mais ce projet ne fut pas accepté par la Commission d'Administration Générale qui lui substitua un texte d'après lequel la répartition s'effectuerait *en tenant compte uniquement du chiffre de la population*.

C'est ce dernier texte qui fut adopté par le Parlement et qui, stipulé applicable exclusivement à l'exercice 1920, fut maintenu dans les lois de finances subséquentes (voir plus haut, page 51), en dépit des efforts tentés par le Ministère de l'Intérieur en vue d'obtenir un mode de répartition plus équitable.

D'autre part les travaux de la troisième sous-commission, inspirés par le savant rapport de M. Reboul, aboutirent au dépôt de trois projets de lois : le premier (N° 2.708, déposé le 2 juin 1921) tendant à fixer les conditions dans lesquelles les Conseils Municipaux peuvent créer les taxes directes ou indirectes énumérées par la loi du 29 décembre 1897 ou autorisées par des lois spéciales, modifier les tarifs locaux des octrois, et établir la taxe de balayage prévue par la loi du 5 avril 1884. Le second (N° 3081 déposé le 9 juillet 1921) tendant à permettre aux Conseils Municipaux d'établir des taxes nouvelles à titre de ressources extraordinaires, et à assurer la participation de l'Etat dans les dépenses de personnel des mairies. Le troisième enfin (N° 3080, déposé le 9 juillet 1921) tendant à autoriser les départements à établir certaines taxes.

Des deux premiers projets, les seuls qui intéressent cette étude, l'un consistait en somme à autoriser immédiatement les Communes à établir, sans être tenues à la suppression des droits d'octroi, les taxes, dites « de remplacement » prévues par la loi de 1897 et dont la création avait fait l'objet de lois spéciales. Il semblait donc qu'il pût passer sans discussion, ce qui eût permis aux communes d'attendre le vote du second projet tendant à la création de taxes nouvelles, dont la discussion par les Chambres paraissait susceptible de se prolonger quelque peu.

Malheureusement la Commission d'administration Générale n'a pas cru devoir suivre sur ce terrain la Commission interministérielle, aussi bien que le Gouvernement, et elle a fondu en un seul texte les deux projets de loi déposés. Au lieu d'autoriser d'un mot toutes les taxes anciennes, elle a voulu faire une discrimination ; elle a d'autre part, modifié la liste des taxes énumérées dans le second projet de loi.

Parmi les taxes déjà autorisées par des lois spéciales (Premier projet), la Commission a écarté, en raison de la crise du logement, celles portant sur la construction et sa valeur (Taxes sur la valeur vénale des propriétés bâties et non bâties, taxe sur les constructions neuves, taxe annuelle sur l'entretien des constructions, c'est-à-dire les numéros 5, 6, 9 et 10 de la liste) ; elle a cru devoir supprimer également soit en raison de leur peu d'intérêt, soit par crainte de surcharger les impôts d'Etat auxquels elles se seraient superposées, les taxes sur les locaux des loueurs et marchands de chevaux (N° 16) sur les

stalles d'écurie (N° 17), sur les voitures automobiles (N° 21), sur les ânes et ânesses (N° 22).

Ont été de même supprimées par la Commission, dans le second projet, les taxes sur la plus-value des immeubles (N° 1), sur la publicité par objets exposés aux devantures vitrées, vues de l'extérieur des boutiques et magasins (N° 8), sur l'alcool de consommation familiale produit par les bouilleurs de cru (N° 12), ainsi que les taxes municipales d'incendie frappant soit les primes payées aux Compagnies d'assurances ou les capitaux assurés (N° 13), soit les biens mobiliers ou immobiliers des sociétés s'assurant elles-mêmes (N° 14).

Le rapport déposé le 8 juillet 1922 au nom de la Commission d'Administration Générale par son rapporteur M. Niveaux, substitue aux deux projets primitifs un projet unique donnant aux communes la faculté d'établir « à titre de ressources extraordinaires », indépendamment de toute suppression de droits d'octroi et par simple délibération du Conseil Municipal approuvée par le Préfet après avis du Directeur départemental de l'Administration financière compétente, les 30 taxes suivantes :

1°) Licence à la charge des commerçants de boissons, ou addition au droit de licence perçu pour le Compte de l'Etat ;

2°) Taxe sur les chevaux, mules, mulets et voitures ;

3°) Taxe sur les billards publics et privés ;

4°) Taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunion ;

5°) Taxe sur le revenu net des propriétés bâties ;

6°) Taxe sur le revenu net des propriétés non bâties ;

7°) Taxe sur les balcons et les constructions en saillie ;

8°) Taxe d'habitation d'après la valeur locative des locaux d'habitation, ou suivant l'impôt personnel mobilier ;

9°) Taxe sur la valeur locative des locaux servant à l'exercice d'une profession ;

10°) Taxe sur les locaux loués en garni ;

11°) Taxe d'enlèvement des ordures ménagères ;

12°) Taxe sur les chevaux et les voitures de luxe ;

13°) Taxe sur les vélocipèdes à moteur mécaniques ;

14°) Taxe sur les instruments de musique à clavier (piano, orgues, harmoniums) ;

15°) Taxe sur les orchestrions, phonographes, et instruments analogues ;

16°) Taxe sur les domestiques, attachés à la personne, précepteurs, préceptrices et gouvernantes ;

17°) Taxe sur le chauffage et l'éclairage par le gaz et l'électricité ;

18°) Taxe de déversement à l'égout ;

19°) Taxe sur l'exploitation ou la location de terrain de plaisance, de tennis, de golf et autres terrains analogues ;

20°) Taxe sur les garages publics d'automobiles ;

21°) Taxe sur les coffres-forts loués dans les banques et les établissements de crédit ;

22°) Taxe sur les établissements de nuit ;

23°) Taxe sur les entrées aux champs de courses ;

24°) Taxe sur la publicité faite à l'aide de panneaux réclames ;

25°) Taxe sur les bateaux de plaisance et sur les établissements qui s'y rattachent ;

26°) Taxe sur les chasses gardées, ou louées, ou réservées ;

27°) Taxe sur les distributeurs automatiques fonctionnant dans les cafés, débits, estaminets, hôtels et autres établissements publics ;

28°) Taxe sur le colportage ;

29°) Taxe sur les locaux et maisons de plaisance ;

30°) Taxe sur les locaux d'habitation non mis en location.

Ce projet de loi tendait également (article 4) à rendre applicables à la Ville de Paris les dispositions des articles 141, 142 et 143 de la loi du 5 avril 1884, modifiée par les lois des 7 avril 1902 et 15 novembre 1922, sur les centimes additionnels et les emprunts ; toutefois l'approbation du Préfet aurait été remplacée pour la Ville de Paris par une homologation par décret contresigné par les Ministres de l'Intérieur et des Finances.

L'année 1923 ne vit pas ce projet à l'ordre du jour de la Chambre en sorte que la session parlementaire prit fin sans décision. Sous la nouvelle législation, M. Niveaux reprit son rapport ancien à la séance du 31 juillet 1924, mais aucun « fait nouveau » n'a été enregistré au 31 décembre 1924. Ainsi, en trois années et davantage, le Parlement n'a pas trouvé le moment de s'occuper des finances communales, bien que les travaux de la sous-commission Dausset

aient donné à la question une impulsion qui paraissait augurer de plus prompts résultats !

*
**

Un sort moins rapide encore semble être réservé au problème de l'adaptation des centimes communaux aux principaux d'Etat qui rentrait dans les attributions de la deuxième sous-commission.

Bien qu'il soit à l'étude depuis plus de 15 ans, puisque c'est le 3 mars 1909 que le Gouvernement déposait à la Chambre le projet de réforme des finances communales, ce problème reste toujours entier, car les nouveaux impôts d'Etat ne paraissent guère se prêter à une adaptation des centimes additionnels locaux, du moins dans les conditions où ceux-ci se greffaient jadis sur les « quatre vieilles ».

(1) Les anciennes contributions avaient en effet le triple caractère d'être :

réelles, c'est-à-dire qu'elles ne portaient que sur des choses (terres, maisons, usines) strictement localisées, et qu'elles étaient établies au lieu même où se trouvaient situés les éléments imposables ;

générales, c'est-à-dire qu'elles atteignaient la généralité des habitants, sans abattements ni atténuations d'aucune sorte ;

(1) Ce passage sur les caractères comparés des anciennes contributions directes et des nouveaux impôts sur les revenus est extrait presque intégralement d'une note fort intéressante présentée le 18 octobre 1920 à la 2^e Sous-Commission par M. Lunel, Administrateur à la Direction Générale des Contributions directes.

stables, c'est-à-dire qu'elles donnaient un rendement à peu près constant.

Grâce à ces caractéristiques elles constituaient un mécanisme particulièrement apte à servir de support aux impositions locales. La part de chaque département et de chaque commune dans les éléments imposables était, en effet, nettement et facilement déterminée (conséquence du caractère de *réalité*), le nombre des contribuables et les bases d'assiette étaient assez larges pour que, même dans les localités les moins favorisées, l'impôt donnât un produit suffisant (conséquence du caractère de *généralité*) ; enfin les fluctuations de ce produit n'étaient jamais d'une importance telle que l'équilibre des budgets locaux en pût être compromis (conséquence du caractère de *stabilité*).

Au contraire, les nouveaux impôts sur les revenus ont, en effet, un caractère, non plus réel, mais strictement personnel : ils ne sont pas établis au lieu même de la situation de chaque source de revenus, mais pour la plupart tout au moins, ils sont centralisés au domicile de chaque imposable. Par conséquent les centimes additionnels qui s'y superposeraient ne profiteraient plus aux communes d'où proviennent les revenus taxés, mais à la seule commune du domicile du contribuable.

D'autre part, les nouveaux impôts sont loin d'avoir le caractère de généralité des anciennes contributions ; les larges abattements consentis aux personnes de situation modeste font que ces impôts n'ai-

teignent qu'un nombre assez limité de redevables, et la plupart de ceux-mêmes qui sont atteints le sont à peine et ne fournissent qu'une matière imposable très réduite. Les Communes pauvres ne trouveraient dès lors, dans cette matière imposable, qu'une base d'assiette fort insuffisante, en sorte que la valeur de leur centime serait à peu près nulle, et qu'elles se verraient amenées à voter un nombre considérable de centimes dont la charge pèserait lourdement sur les quelques habitants inscrits aux rôles.

Enfin, si le rendement des nouveaux impôts sur le revenu peut être considéré comme suffisamment stable pour le budget de l'Etat, il présentera toujours, envisagé dans le cadre restreint d'une commune, des fluctuations autrement importantes que celui des anciennes contributions directes. En effet, les nouveaux impôts, étant directement assis sur les revenus réels des contribuables, participent à tous les mouvements qui se produisent dans l'importance de ces revenus, mouvements qui, surtout pour le commerce et l'industrie, sont souvent considérables d'une année à l'autre. En outre, il peut arriver que certains contribuables, en transportant leur domicile d'une commune dans une autre, emportent avec eux toute la part de matière imposable attachée à leur personne. Les Communes seraient ainsi exposées à des graves mécomptes dans le produit de leurs impositions, et elles éprouveraient les plus grandes difficultés à établir des prévisions budgétaires sérieuses.

Ces considérations conduisent donc à renoncer à adapter purement et simplement aux nouveaux

impôts d'Etat des centimes additionnels locaux, de la même manière qu'il était procédé pour les « quatre vieilles ». La sous-commission, écartant cette solution, avait le choix entre trois systèmes :

A) Adapter à la fiscalité locale un autre ensemble d'impôts sur le revenu, prévoyant beaucoup moins d'abattements à la base, et comportant un tarif moins progressif. — C'est la solution proposée par le projet de loi sur la réforme des impositions locales déposé en 1909 par M. Caillaux.

B) Organiser un ensemble d'impôts locaux à caractère réel, frappant par exemple les propriétés, habitations, usines, locaux commerciaux, etc... possédés ou occupés dans chaque commune. — C'est la thèse déjà soutenue par M. le Professeur Arthur Girault, qui propose que l'Etat abandonne aux communes le principal de la contribution foncière sur la propriété non bâtie. (1)

C'est également le principe envisagé à plusieurs reprises en vue d'une réforme du régime financier des communes qui serait inspirée de l'expérience de certains pays étrangers. C'est ainsi notamment qu'au 13^e Congrès des Maires de France, tenu à Paris en décembre 1922, M. Chautemps, Député, Maire de Tours, depuis lors Ministre de l'Intérieur, remarquait que « dans les pays qui se présentent sous « forme de fédérations, le pouvoir central a à sa

(1) Arthur GIRAULT, *L'Impôt sur le revenu*, page 8.

Cf. dans le même sens : René GINISTY, *Les Finances communales et le projet d'impôt sur le revenu*, Thèse pour le Doctorat, Paris 1911.

« disposition les grands impôts de consommation,
« les grands impôts indirects, les douanes, les mono-
« poles, et que, au contraire, les taxes directes qui,
« dans notre pays soulèvent tant de difficultés, sont
« perçues par chacun des états en particulier ». Et
il ajoutait : « Je suis convaincu que l'avenir se trouve
« dans cette réforme : c'est que les impôts cédu-
« laires, les impôts sur le revenu devraient consti-
« tuer la base normale du champ fiscal des com-
« munes ». (1)

C) A défaut de l'un ou l'autre de ces procédés, constituer avec le produit d'une surtaxe sur les nouveaux impôts d'Etat, *un fonds commun départemental et communal* qui serait réparti entre les collectivités en tenant compte de toutes les considérations de nature à amener un résultat équitable.

Après avoir été saisie du mémoire déjà cité de M. Lunel, Administrateur à la Direction Générale des Contributions directes, et d'un rapport de M. Bocquet, Président de la Commission des Contributions directes de la Ville de Paris, la deuxième sous-commission décida, le 14 mars 1921, que le projet à soumettre au Parlement pourrait être établi sur les bases suivantes :

1°) Un meilleur mode de répartition des fonds communs et notamment de celui sur le chiffre d'affaires ;

(1) Compte rendu des travaux de ce Congrès, pages 35 et 36.

2°) La création d'un nouveau fonds commun établi au profit des départements et des communes sur la cédule des valeurs mobilières ;

3°) Le maintien des centimes communaux et départementaux portant sur la propriété bâtie et non bâtie, calculés soit comme aujourd'hui sur des principaux proportionnels aux principaux d'Etat, soit intégralement sur ces derniers principaux ;

4°) La suppression des principaux fictifs afférents à la personnelle mobilière, aux patentes et aux portes et fenêtres, et leur remplacement par une grande taxe locative à coefficients variables.

C'est donc un système mixte dont la sous-commission préconise ainsi l'adoption, système qui participerait à la fois du régime encore en vigueur, et des solutions indiquées plus haut sous les indices B. et C.

En ce qui concerne les centimes additionnels aux contributions bâtie et non bâtie, il serait tout indiqué de les faire porter désormais, non plus sur les principaux fictifs, mais sur les principaux *réels*. Cette seule mesure aurait pour conséquence de faire doubler le produit des centimes communaux et départementaux portant sur ces deux contributions. Il est donc regrettable qu'elle n'ait pas fait l'objet d'une décision immédiate et spéciale, qui n'aurait vraisemblablement soulevé aucune difficulté, alors qu'au contraire les travaux de la sous-commission ne paraissent pas encore près d'aboutir à un résultat.

Il a paru nécessaire, en effet, avant même d'élaborer le projet de loi, de procéder à certaines enquê-

tes confiées à la Direction Générale des Contributions Directes, à la Direction Générale de l'Enregistrement et à la Direction Départementale au Ministère de l'Intérieur, et il est à craindre que ces études préliminaires n'aient été complètement abandonnées, puisque la sous-commission fantôme ne s'est plus réunie depuis 1920 !

La question de la réforme des impositions communales et départementales reste donc entière, elle aussi, bien que depuis lors elle ait été évoquée à la Chambre au cours du débat qui s'y est engagé le 6 juillet 1922 au sujet de la discussion du projet de loi relatif aux contributions directes de l'exercice 1923. M. Renard a été amené à déclarer d'ailleurs que cette réforme nécessite, par sa complexité même, une « étude des plus approfondie ».

Ajoutons que M. Blum a traité la même question, le 16 janvier 1923, au cours de la discussion relative à l'impôt sur les traitements et salaires.

*
**

A l'heure où paraît ce travail, la question de la réforme des finances communales est donc loin d'être réglée, et il n'est même pas encore possible de préjuger de la solution qui sera définitivement adoptée, un jour que nous voulons espérer assez prochain (1),

(1) Nous apprenons au moment de terminer ce travail que par arrêté du 14 janvier 1925 une Commission est instituée au Ministère de l'Intérieur en vue d'étudier :

1° La réforme des impositions locales et leur établissement sur de nouvelles bases; 2° la modification de la répartition

car si les communes sont unanimes à réclamer cette réforme, et les spécialistes de la question à en reconnaître l'urgente nécessité, nous avons vu que les avis sont très partagés quant aux moyens de la réaliser.

Il est bien regrettable, certes, que notre édifice financier ne puisse être complètement jeté à bas, car il serait alors aisé de le reconstruire selon un plan logique et harmonieux, en commençant cette fois par la base, c'est-à-dire par les Communes, et en continuant par les échelons : syndicats de Communes, département, pour finir par l'échelon Etat. Ce serait le seul moyen sans doute de remédier d'un coup aux nombreuses imperfections d'un système dont la lente formation historique s'est faite au détriment de la logique. Des exemples analogues nous sont offerts d'ailleurs par l'histoire des autres Etats, mais en France l'esprit de centralisation a aggravé encore les méfaits de l'évolution.

On pourrait être tenté de croire que cet esprit a perdu de son influence, qu'il a subi quelque régression depuis la faillite de l'absolutisme politique, et qu'il n'est plus en accord avec les principes d'un gouvernement représentatif, ni surtout avec les conditions présentes de l'existence économique et sociale. Or il n'est rien. Bien mieux : il semble que les doctrines centralisatrices aient trouvé une nouvelle

des fonds communs. Nous espérons que cette nouvelle commission parviendra à terminer heureusement la tâche abandonnée par ses devancières et à donner aux communes le statut financier qu'elles attendent depuis si longtemps.

occasion de s'affirmer et de s'affermir, dans les facilités de communications si nombreuses et si rapides de notre époque actuelle. Aussi bien, en dépit d'un mouvement régionaliste d'ordre purement idéologique, et qui jusqu'alors n'a apporté aucune réalisation pratique, les plus récentes dispositions intervenues en matière d'hygiène (loi du 15 février 1902), d'assistance (lois de 1893, 1905 et 1913), d'enseignement primaire (lois du 19 juillet 1889 et du 10 juillet 1902), prévoient une tutelle de plus en plus étroite du pouvoir central, qui dans certains cas, peut agir à la place des communes et leur imposer d'office les dépenses. C'est à ce point que dans une étude récemment parue sur la « Réforme Administrative », MM. Imbert et Mossé, Inspecteurs Généraux des Services Administratifs, ont pu se demander « si les « collectivités locales ne sont pas restées d'autant plus « indépendantes que les pouvoirs publics contemporains ont moins légiféré à leur égard ». (1)

Dans le domaine financier des Communes cette tendance se manifeste, non seulement à l'égard des *charges* imposées à ces collectivités locales, mais encore au point de vue des *ressources* dont elles peuvent disposer. Nous avons vu plus haut quel développement avait pris depuis la guerre le système des fonds communs, dont certaines applications, le fonds commun des Contributions Indirectes,

(1) A. IMBERT et A. MOSSÉ. — *Quelques observations sur la réforme administrative*. Melun (Imprimerie administrative), 1921, page 13.

tes et le fonds commun sur le chiffre d'affaires, constituent aujourd'hui l'élément capital des recettes communales ; or il est certain que les Communes se trouvent maintenant, quant à cet élément, sinon directement tributaires de l'Etat (dont l'intervention, encore qu'assez complexe, est en principe purement automatique), mais tout au moins très fâcheusement paralysées dans leur liberté financière et fiscale, puisqu'elles sont sans aucune action sur ces fonds communs, dont elles ne peuvent régler ni la quotité, ni l'échéance.

On objectera que le projet de création de ressources nouvelles soumis au Parlement doit constituer un sérieux progrès dans le sens de « l'affranchissement fiscal » des Communes, mais au fond, si l'on réfléchit bien, ce projet tend beaucoup moins à décentraliser qu'à « déconcentrer ». Par ailleurs nous avons vu qu'il était question de remplacer en partie les centimes additionnels aux contributions directes par un nouveau fonds commun constitué à l'aide de la cédule des valeurs mobilières, ce qui aboutirait à donner un gage de plus aux partisans de la centralisation. Mais encore, que serait exactement cette combinaison, laquelle décidément paraît seule susceptible d'assurer aux communes le bénéfice d'un prélèvement sur les impôts cédulaires ?

**

A l'application, de plus en plus fréquente depuis la guerre, qui est faite de ces « fonds communs », on

pourrait être tenté de croire que ceux-ci se sont révélés, à l'expérience, doués de vertus incomparables, et qu'ils constituent une sorte de panacée miraculeuse susceptible d'apporter, en toutes circonstances, un soulagement efficace aux collectivités inférieures.

Que faut-il penser, dès lors, des critiques que nous avons développées plus haut, touchant cette singulière institution ?

Simplement ceci : qu'aux appréciations que nous avons eu l'occasion de porter sur les caractères généraux des fonds communs s'ajoutent encore les véhéments reproches des municipalités elles-mêmes. Ceux-ci s'adressent, non plus au principe lui-même de ces ressources, mais aux vices des modes actuels de répartition, d'après lesquels il n'est tenu aucun compte, ni de la part contributive des communes dans le paiement des impôts qu'il s'agit ensuite de répartir, ni des difficultés financières différentes auxquelles ont à faire face les communes. Il en résulte que l'impôt, indistinctement et également payé par tous les contribuables, bénéficie inégalement à chacun d'eux.

Cette critique s'applique partiellement au fonds commun des Contributions indirectes, étant donné les correctifs d'appréciation pour le vin et le cidre ; elle porte à plein sur le fonds commun de la taxe sur le chiffre d'affaires, dont l'unique base de répartition est le chiffre de la population municipale.

La Cour des Comptes a déjà signalé l'inégalité créée de ce fait entre les grandes villes et les petites Communes rurales. Les charges des Communes impor-

tantes, et surtout celles des Communes ouvrières, étant beaucoup plus lourdes que celles des Communes agricoles, il s'ensuit des variations considérables dans le pourcentage des attributions sur les fonds communs, lorsqu'on rapporte ces attributions aux recettes ordinaires.

« Alors que dans les premières ce pourcentage n'est
« que de 10 %, il dépasse fréquemment 30 % et même
« 40 % dans les autres ; il ne représente pour quelques-unes, dont l'équilibre est établi avec peine
« au prix d'impôts fort élevés, qu'une faible partie
« du nécessaire ; il permet aux autres, dont les
« contribuables sont relativement peu imposés, de
« constituer d'importants excédents de recettes et de
« se livrer à des dépenses somptuaires ». (1)

Cette constatation a été relevée à plusieurs reprises par M. Terquem, Maire de Dunkerque, dans ses rapports aux XIV^e et XV^e Congrès des Maires de France (Strasbourg 1923 — Paris 1924).

« Si nous comparons des villes de population
« équivalente, nous remarquons entre elles des différences souvent considérables ; une ville ne percevant que des droits sur l'alcool, son attribution par rapport à 1913 fait ressortir une augmentation qui paraît injustifiée, mais qui tient à ce qu'automatiquement elle prend sa part sur les vins, cidres et bières, pour lesquels elle ne touchait rien. Une ville d'eau ou de tourisme où l'on tient compte

(1) Rapport public de la Cour des Comptes sur les comptabilités vérifiées en 1922 et 1923. — Pages 110 et suivantes.

« de la consommation de 1913 sur les vins, cidres et
« bières, est très avantageée par rapport aux Com-
« munes voisines de même importance.

« D'autre part, les villes grandes consommatrices
« d'alcool sont désavantagées tandis que celle où l'on
« boit surtout du vin et peu d'alcool se voient attri-
« buer une part importante.

« Enfin de grandes différences peuvent apparaître
« d'une année à l'autre, suivant la prédominance de
« consommation d'alcool, de vin ou de bière, et les
« finances communales peuvent être à la merci d'une
« crise douloureuse qui apporterait un fléchissement
« général ».

Et les rapports de M. Terquem s'accompagnent à cet égard de nombreux et saisissants exemples, qu'il serait malheureusement trop long de reproduire dans cette étude.

Pour remédier aux défauts de ce mode de répartition, l'honorable rapporteur du Congrès des Maires suggère une formule, un peu différente de celle proposée par la sous-commission des fonds communs (voir *suprà*, page 187), et susceptible, selon l'heureuse expression de M. Terquem, de « donner à
« chacun selon ses efforts et selon ses mérites ». D'après cette formule, toutes les Communes sans distinction recevraient *une part fixe et proportionnelle à leur importance*, calculée en prenant pour base la population, et une autre part *ajustée à leur situation financière* sur la base de *l'indice absolu des Communes*.

Le même mode de répartition, basé sur le chiffre de la population et l'indice de chaque Commune, est également préconisé par le Congrès des Maires pour le fonds commun sur le chiffre d'affaires.

Il nous faut dire un mot de cet « indice communal » qui est une méthode fort ingénieuse d'évaluation comparative des charges fiscales des communes, imaginée par M. Terquem. Cette méthode consiste tout d'abord à diviser par le nombre d'habitants d'une Commune, d'une part l'ensemble des dépenses ordinaires de cette Commune, pour obtenir la somme des avantages annuellement accordés à chacun, et d'autre part l'ensemble des recettes provenant exclusivement des taxes directes et indirectes perçues sur la population, de façon à déterminer l'effort individuel dans le résultat d'ensemble. Les deux quotients ainsi obtenus expriment donc la charge et la capacité financière de la Commune.

Supposons, par exemple, que la division des dépenses ordinaires donne un quotient égal à 100 ; ce chiffre représentera le prix des avantages que chaque habitant retire de la vie communale annuelle. Si d'autre part la division des recettes ordinaires provenant des impositions et taxes directes ou indirectes donne un quotient de 75, l'espace compris entre ces deux chiffres, soit 25 représente les avantages qu'ont reçus les habitants sans qu'il en résulte de charges pour eux ; ce chiffre de 25 sera l'indice financier relatif de la Commune.

Mais l'indice ainsi obtenu ne permet la comparaison qu'entre les Communes ayant le même quotient

de dépenses, et non point entre des Communes quelconques. Pour connaître le pourcentage d'effort des habitants et avoir un élément susceptible d'être comparé à d'autres, il suffira, au lieu de soustraire simplement le quotient-recettes du quotient-dépenses, de chercher la *proportion* entre le premier et le second. Cette proportion sera *l'indice absolu* de la Commune.

Il n'est pas douteux qu'une fois mise au point (il conviendrait notamment de définir très exactement les recettes et les dépenses à faire entrer en ligne de compte pour le calcul de cet indice), cette méthode serait susceptible de rendre de précieux services, principalement, comme le suggère d'ailleurs le Congrès, en vue d'une plus équitable répartition des fonds communs.

*
**

Parallèlement aux efforts tentés en ce sens, il est une initiative fort intéressante qui aurait pour effet d'aboutir indirectement au même résultat; nous voulons parler du projet de création d'une « *Caisse d'avances aux Communes* ».

L'idée de cette création revient à M. Caillat, ancien Député et Maire de Gap, qui l'exposa en 1919 au Congrès des Maires de France. Elle consiste essentiellement (ou plus exactement elle consistait à l'origine) au lieu d'accorder des subventions aux Communes sur les fonds du Pari Mutuel et des Jeux, à constituer, au moyen d'un prélèvement annuel de 30 millions sur ces fonds, une Caisse permettant de don-

ner aux communes, non plus des subventions, mais des avances remboursables sans intérêt.

Mais à la réflexion il parut que cette caisse serait insuffisante pour aider les communes, et on envisagea la possibilité de l'alimenter, non plus sur le produit des Jeux et du Pari Mutuel, mais *sur le produit des fonds communs sur les contributions indirectes et le chiffre d'affaires*.

C'est en ce sens qu'on décida de modifier la proposition de loi déposée le 30 janvier 1920 par M. Caillat et un certain nombre de ses collègues, et rapportée par M. Marchais à la Commission d'Administration Générale.

Le Gouvernement, reprenant l'idée à son compte, déposa le 25 mars 1923 sous le numéro 6.053 un projet de loi aux termes duquel la Caisse recevrait une dotation annuelle de 100 millions dont 30 millions prélevés sur la taxe du chiffre d'affaires, et 70 millions sur la partie du fonds commun des Contributions indirectes provenant exclusivement des droits perçus au titre de l'alcool. Ces fonds devaient être distribués aux Communes par les soins d'une Commission, sous forme d'avances remboursables, sans intérêts, pour faire face aux dépenses susceptibles de motiver antérieurement le recours au crédit, à l'exception toutefois de celles ayant pour objet la liquidation d'anciennes dettes.

Après de vives discussions au sein de la Commission des Finances, qui le modifia sur certains points, le projet du Gouvernement fit l'objet d'un rapport de M. de Tinguy du Pouët, déposé le 26 mars 1924,

rapport qui a été repris, sous le n° 238, à la séance du 9 juillet 1924 sous la législature actuelle.

Les modifications apportées par la Commission des Finances consistent principalement en la fixation d'un taux d'intérêt de 1 %, et d'une période de 10 à 50 ans pour le remboursement des avances. En outre, le nouveau projet ne fixe aucune dotation, mais seulement un pourcentage de prélèvement de 12 % portant sur les fonds communs du chiffre d'affaires (part communale exclusivement) et sur celui des contributions indirectes (sans distinction entre ses différentes parties) (1) ; mais il est toutefois stipulé que « ce prélèvement ne pourra, en aucun cas, avoir pour effet de réduire les sommes revenant à l'ensemble des communes au-dessous du total qui leur a été attribué, pour chacun des fonds communs envisagés, sur les recettes réalisées au cours de l'exercice 1922 ».

Parmi les autres modifications envisagées, signalons seulement celle (art. 4) qui tend à remplacer la Commission chargée d'accorder les avances par un « Conseil d'administration » de 16 membres, dont 12 Maires en exercice choisis par le Ministre de l'Intérieur et représentant les Communes classées en quatre catégories selon le chiffre de leur population.

(1) Sur ces bases le prélèvement de 12 % aurait donné 70.741.560 fr. en 1922 (fonds commun du chiffre d'affaires : 134.522.102 fr.; fonds commun des Contributions indirectes: 454.821.163 fr.) et 79.471.576 fr. en 1923 (chiffre d'affaires : 163.887.758 fr.; Contributions indirectes: 498.411.130 fr.). Renseignements extraits d'un rapport de M. Terquem au Congrès des Maires de France de 1924).

Que ce nouveau projet (un peu moins favorable que le premier) soit, ou non, à son tour l'objet de modifications, encore qu'il paraisse soulever de plus nombreuses critiques que celui déposé par le Gouvernement, les Communes sont unanimes à en demander le vote dans le plus bref délai, car elles voient dans l'institution de la Caisse d'avances le moyen de faire face à leurs dépenses extraordinaires sans être astreintes à recourir à de très onéreux emprunts. C'est ce qu'a fort bien démontré M. Terquem, que nous nous permettrons de citer une fois encore (1).

Après avoir établi que la plupart des Communes ont un centime dont la valeur est inférieure à 100 francs :

« Comment voulez-vous qu'une Commune dont le
« centime ne vaut pas 100 frs arrive jamais à con-
« tracter un emprunt de 20 ou 30.000 frs ou plus ?
« C'est matériellement impossible. Et alors, si nous
« voulons que les petites Communes de France, qui
« n'ont jamais songé à recourir à l'emprunt, parce
« qu'à cela leur est défendu, fassent des travaux mo-
« dernes d'adduction d'eau, d'électrification, qu'el-
« les fassent des œuvres sociales, des œuvres d'as-
« sistance, nous devons les y aider ; comment vou-
« lez-vous que dans l'ensemble de la France on puisse
« faire ces travaux si on ne met pas à la disposition
« de ces petites communes une possibilité, comment

(1) Cf. rapport de M. Terquem sur la Caisse Nationale d'avances aux communes. Compte rendu imprimé des travaux du XIV^e Congrès de l'Association des Maires de France, p. 79.

« voulez-vous qu'elles les exécutent, si on ne met pas
« à leur disposition un organisme *leur donnant de*
« *l'argent qui ne leur coûtera rien ?*

« J'ai dit, « qui ne coûtera rien », parce qu'il
« faut, tout de même que nous fassions la compa-
« raison entre les résultats du fonctionnement de la
« Caisse d'avances et ce que coûterait un emprunt.
« — A l'heure actuelle un emprunt de 100.000 frs,
« remboursable en 30 ans, intérêts et amortissement
« compris, coûte, en chiffres ronds, 260 à 265.000
« francs ! Lorsqu'on fera appel à la Caisse d'avan-
« ces aux communes on fera un bénéfice, par consé-
« quent de 160 %. Qui peut payer 100.000 frs peut ne
« pas pouvoir payer 260.000. Une petite Commune
« qui peut payer 20.000 frs pour construire une école,
« et qui trouve cela déjà très lourd, sera très heu-
« reuse de ne dépenser que ces 20.000 frs, qu'elle
« répartira en 30 ans, alors qu'elle aurait dû payer,
« pour un emprunt de 20.000 frs, environ 50.000 frs ».

Ajoutons que ces heureux résultats, qui permet-
traient aux Communes de réaliser de si appréciables
économies, seraient obtenus d'autre part *sans qu'il*
en coûtât un centime à l'Etat, puisque le fonds de
roulement serait prélevé sur la part *communale* des
fonds communs, bien mieux, *sur la plus-value du*
produit de ces fonds communs, sans causer par con-
séquent aucune diminution sur les prévisions com-
munales, en sorte que le nouvel organisme consti-
tuerait, suivant une fort heureuse définition, une
véritable « *Mutualité des Communes de France* » et
une *Mutualité absolument gratuite !*

Et si l'on réfléchit que cette simple mise en réserve d'une plus-value inespérée en se répétant chaque année, et en s'augmentant régulièrement des annuités de remboursement venues à échéance, en faisant, autrement dit « boule de neige », doit constituer en un temps relativement court, un capital considérable susceptible de satisfaire à tous les besoins des Communes, on se rend compte de l'intérêt que peut présenter la réalisation d'un tel projet, à l'heure précisément où il s'agit de concilier les devoirs d'économie que nous imposent les difficultés de la situation financière, avec le souci de remettre en état et de développer les forces économiques de notre pays.

Le premier résultat de la création de la Caisse d'avances serait de pallier dans une mesure non négligeable, en attendant que soient enfin votées les dispositions nécessaires, aux inconvénients des modes de répartition des fonds communs, puisque les prélèvements envisagés seraient effectués sur des sommes actuellement distribuées au prorata de la population, sans considération des charges fiscales des Communes.

Ainsi se trouveraient atténués d'autre part les risques de « gaspillage » dont on a pu justement faire le reproche au système des fonds communs, car les Municipalités ne pourraient plus considérer comme un cadeau tombé du ciel ces sommes qu'il leur faudrait rembourser, après en avoir sollicité l'attribution auprès d'un organisme indépendant (Commission ou Conseil d'Administration).

Enfin les avances consenties n'étant pas affectées à des opérations d'amortissement, mais à des dépenses essentiellement productives, on peut vraiment considérer la Caisse d'avances comme un « *organisme créateur* », comme l'instrument qui doit enfin permettre aux communes la réalisation de tant de projets intéressant aussi bien la vie sociale de leurs populations, que la mise en valeur de notre admirable territoire national.

C'est pourquoi nous associons nos vœux à ceux éloquemment et instamment exprimés à plusieurs reprises par l'Association des Maires de France, et par un grand nombre d'assemblées locales, pour que ce projet si ingénieux et si digne d'intérêt aboutisse le plus tôt possible. Il est malheureusement certaines oppositions à vaincre, celles notamment des établissements de prêts aux Communes, comme le Crédit Foncier ou la Caisse des Dépôts et Consignations ; mais le fait que ces établissements se trouvent eux-mêmes, à l'heure présente, dans une situation de trésorerie parfois difficile, qui ne leur permet pas de satisfaire à toutes les demandes d'emprunts, et l'instabilité actuelle du marché financier, tendu vers la hausse du loyer de l'argent, ne sont-ils pas précisément autant d'arguments en faveur de la création, aussi prompte que possible, de la Caisse Nationale d'avances ?

Aussi espérons-nous fermement voir se réaliser bientôt cette création.

Entre tant d'autres projets se rapportant à la situation financière des Communes dont quelques-

uns ébauchés ou mis à l'étude depuis de longues années, celui-ci dernier venu, doit avoir tous les droits de préférence, car seul il est susceptible de remédier aux difficultés du moment, et d'apaiser un peu le malaise qui pèse sur les finances municipales, comme sur celles de l'Etat, un peu moins peut-être sur les premières depuis les lois de 1920.

Il est bien dommage pour les Communes que tant de problèmes, présentant pour elles une importance capitale, se trouvent précisément en question à une période si critique, où la préoccupation des intérêts supérieurs de l'Etat prédomine sur toutes autres considérations, et ne permet plus d'apprécier celles-ci à leur juste valeur. N'est-il pas à craindre que les réformes entreprises dans ces conditions ne se fassent encore attendre, ou ne soient réalisées que de façon très imparfaite, au détriment des collectivités locales, celles-ci faisant, une fois de plus, les frais de la partie ?

*
**

Nous estimons que si ces considérations d'inopportunité n'étaient pas à retenir, la réforme des finances communales devrait être envisagée, avant tout, dans le sens d'une plus grande liberté laissée aux assemblées locales, mais avec un contrôle établi de façon « plus technique » que celui actuellement exercé par le Parlement ou le Conseil d'Etat. Surtout il serait indispensable de doter les communes d'un système financier autonome, complètement indépendant de

celui de l'Etat, et ne comportant plus, par conséquent, de « fonds commun ». Les deux parties ne pourraient qu'y gagner, et l'on ne verrait plus le Ministère des Finances mettre l'interdit, pour le compte de l'Etat, sur certaines ressources revendiquées par les Communes, auxquelles elles devraient d'ailleurs logiquement revenir.

La création de la Caisse d'avances serait évidemment un progrès en ce sens. Cette mesure, et d'autres analogues contribueraient à renforcer la personnalité et les moyens d'action des Communes.

L'expérience de la guerre pourrait ainsi trouver sa consécration. Nous avons vu quel rôle capital ont joué Villes et Villages dans l'œuvre de Défense Nationale, et ceci non pas seulement dans la sphère de leurs attributions régulières, mais aussi en dehors de cette sphère.

Pourquoi ne pas continuer à admettre, dans la vie normale du pays, cette plus intime et plus étendue collaboration des Communes ? Et qui sait si on ne s'y achemine pas ? A côté de services *essentiellement* communaux, il s'est créé pendant la guerre des services *accidentellement* communaux, et déjà dans certaines conjonctures, on tend à admettre des services *exceptionnellement* communaux, eussent-ils en apparence un caractère industriel ou commercial.

Il suffirait sans doute de rajeunir un peu la vieille notion de tutelle administrative, sans l'abandonner tout à fait, pour l'adapter à une vie communale plus développée, plus intense, pour permettre aux com-

munes d'être réellement selon la belle expression de M. le Sénateur Dausset, que nous reprendrons pour terminer, « les cellules vivantes et agissantes de l'organisme national. »

VU : *Le Doyen,*
H. BERTHELEMY.

VU : *Le Président,*
GASTON JEZE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
PAUL APPELL.

INTRODUCTION	1
PREMIÈRE PARTIE. — EXPOSÉ GÉNÉRAL ET COMPARÉ DE LA SITUATION FINANCIÈRE DES COMMUNES AVANT ET APRÈS LA GUERRE.	
a) — La situation financière d'avant la guerre..	9
b) — Les communes aux premiers jours de la guerre	14
Chapitre I. — <i>Comparaison entre les dépenses commu- nales d'avant et d'après guerre</i>	17
Chapitre II. — <i>Comparaison entre les recettes commu- nales d'avant et d'après guerre</i>	27
a) — Les centimes communaux.....	32
b) — Les octrois.....	40
c) — Les ressources nouvelles d'après guerre..	45
d) — Les fonds communs.....	47
Chapitre III. — <i>Les budgets extraordinaires et les em- prunts</i>	56
Chapitre IV. — <i>La liquidation des opérations de guerre des Communes</i>	77
Mesures financières provisoires adoptées en faveur des communes.	
I. — Les subventions pour dépenses d'adminis- tration résultant de l'état de guerre...	81
II. — Les subventions pour dépenses d'érection de Monuments aux Morts.....	84
Modification aux règles de tutelle administrative concernant l'approbation des budgets et des emprunts	85
Chapitre V. — <i>Les opérations communales de ravitaille- ment</i>	86
La ville de Paris.....	102

Chapitre VI. — *Observations sur l'intervention des communes en matière de ravitaillement.*

Enseignements d'ordre administratif.....	111
id. d'ordre économique.....	116
DEUXIÈME PARTIE. — LA SITUATION FINANCIÈRE DES COMMUNES DANS LES DÉPARTEMENTS ENVAHIS.	
I. — <i>Le ravitaillement</i>	121
II. — <i>Les problèmes immédiats de la libération :</i>	
a) — le retrait des bons de monnaie...	131
b) — aide financière aux collectivités..	132
c) — contributions de guerre.....	138
d) — emprunts spéciaux aux régions libérées	141
III. — <i>Reddition des comptes des communes envahies</i>	143
Les difficultés.....	148
IV. — <i>Apurement des comptes de guerre</i>	161
Systèmes proposés.....	166
Affectation des bonis du ravitaillement...	170
V. — <i>Mesures de faveur prises à l'égard des communes envahies</i>	172
TROISIÈME PARTIE. — LA RÉFORME DES FINANCES COMMUNALES	
	175
